



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Satu Kiuru

Kunta ikäihmisten asumispalveluiden valvonnan järjestäjänä

Tapaustutkimus valvonnan tehostamisesta Keravalla

Johtamisen yksikkö
Pro Gradu -tutkielma
Sosiaali- ja terveyshallintotie-
teiden maisteriohjelma

Vaasa 2020

Sisällysluettelo

1	Johdanto	5
1.1	Tutkimustehtävä ja rajaukset	7
2	Tutkimuksen käsitteellinen viitekehys	9
2.1	Ikäihmiset ja asumispalvelut	9
2.2	Valvonta	12
2.2.1	Valvonnan käsite ja sen rinnakkaiskäsitteet	12
2.2.2	Omavalvonta	14
2.2.3	Viranomaisvalvonta	15
2.3	Valvonnan työmuodot	17
2.3.1	Ostopalvelut ja sopimusvalvonta	20
3	Teoreettinen viitekehys	26
3.1	Päämies-agenttiteoria	26
3.2	Transaktiokustannukset ostopalveluissa	28
3.3	Sopimusteoreettiset näköalat sosiaalipalveluiden hankinnoissa	31
3.3.1	Kunta agentin ohjaajana	33
3.4	Yhteenveto	36
4	Tapaustutkimuksen tutkimusasetelma	37
4.1	Tapaustutkimuksen tausta: pohjustus case Keravaan	37
4.2	Tutkimusongelmat	43
5	Case Kerava – tutkimuksen aineisto	44
5.1	Ikäihmisten asumispalveluiden valvonnan lähtökohdat Keravalla	44
5.2	Keskustelutilaisuuksien havainnot	47
5.3	Päämies-agenttiteoria – Tiedon keräys ja tiedon kulku toimijoiden välillä	51
5.4	Transaktiokustannusteoria – Valvonnan resurssit	55
5.5	Sopimukset ja ohjaus – Sopimuksen sisältö ja sopimuksen noudattaminen päämies-agenttisuhteessa	60
6	Tapauksen tulokset	65
7	Pohdinta ja johtopäätökset	70

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen yksikkö**

Tekijä:	Satu Kiuru
Tutkielman nimi:	Kunta ikäihmisten asumispalveluiden valvonnan järjestäjänä: Tapaustutkimus valvonnan tehostamisesta Keravalla
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri
Oppiaine:	Sosiaali- ja terveyshallintotiede
Työn ohjaaja:	Pekka Valkama
Valmistumisvuosi:	2020
	Sivumäärä: 80

TIIVISTELMÄ:

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kuntaa ikäihmisten asumispalveluiden valvojana. Kunnilla on sosiaalipalveluiden järjestäjinä velvollisuus valvoa palveluntuottajien toimintaa ja kuntalaisten saaman hoivan ja huolenpidon laatua. Tutkimus toteutetaan tapaustutkimuksena seuraamalla Keravan kaupungin valvonnan tehostamisen toimia noin vuoden ajan. Tutkimuksessa seurataan valvonnan järjestämisen paikallista kehittämistä ikääntyneiden ympärivuorokautisen hoivan osalta sekä peilaten kunnan roolia ja kyvykkyyttä ikäihmisten asumispalveluiden valvonnassa. Tässä laadullisin menetelmin toteutetussa tutkimuksessa tiedonkeruu kohdistuu moninaiseen kirjalliseen aineistoon, havainnointitilaisuuksiin sekä tutkimuksen loppuvaiheessa toteutettavaan teemahaastatteluun, jolla täydennetään muiden menetelmien avulla hankittua tietoa. Kerätty aineisto analysoidaan teorialähtöisesti. Tutkimus keskittyy etenkin kunnan ja ikäihmisten palveluita tuottavan palveluntuottajan sopimukselliseen suhteeseen päämies-agenttiteorian kautta. Tiedon epäsymmetrian problematiikkaa ja sen mahdollisia ratkaisuja tarkastellaan Keravalla käyttöön otettavien valvonnan keinojen ja sopimusohjauksen avulla. Valvonnan kehittämistä Keravan kaupungin tapauksessa katsotaan myös valvonnan aiheuttamien transaktiokustannusten näkökulmasta, sillä kuntien talouden heikkojen näkymien voidaan nähdä vaikeuttavan uusien, esimerkiksi valvonnan tehostamisen tuomien tehtävien toteuttamista. Tutkimuksessa nousee esiin, että ikäihmisten valvonnan kehittäminen ja tehostaminen Keravan kaupungin kaltaisista lähtökohdista vaatii olemassa olevien toimintojen uudelleenjärjestämistä sekä jonkin verran myös täysin uutta resurssia. Valvonnan tehostaminen on sopimussuhteessa näyttäytynyt jo tarjouspyyntövaiheessa, jolloin palveluntuottajat ovat tarjotessaan sitoutuneet kaupungin asettamiin laatu- ja raportointivelvoitteisiin. Tämän tutkimuksen mukaan keskeisiä valvonnan toteuttamisen keinoja päämies-agenttiteorian näkökulmasta ovat sopimusohjaus ja siihen liittyvät laadun seurannan menetelmät. Tiedon epäsymmetriaan pyritään vaikuttamaan sopimuksen avulla muun muassa raportointivelvoitteiden ja palvelukuvauksen avulla. Keskeisenä keinona agentin toiminnan ohjaamisessa näyttäytyy Keravan kaupungin tapauksessa sopimuksin asetettavat sopimussakot ja sopimuksen avulla toteutettu ohjaus mahdollisimman avoimeen tiedon vaihtoon päämiehen ja agentin välillä. Ikäihmisten hoidon laadun ja sopimuksenmukaisuuden nähdään tässä tapauksessa kulkevan käsi kädessä.

AVAINSANAT: Sosiaalipalveluiden valvonta, agentti-päämiesteoria, sopimuksenmukaisuus, asumispalvelut

1 Johdanto

Sosiaali- ja terveyspalveluiden valvonta on ollut vuoden 2019 alusta lähtien paljon otsikoissa. Syy siihen lienee se, ettei nykyisellä valvonnalla ole pystytty riittävästi turvaamaan sosiaali- ja terveyspalveluita saavien laadukasta hoitoa ja huolenpitoa. Ongelmat jatkuvat edelleen vuoden 2020 alussa. 12.2.2020 Helsingin sanomat julkaisi artikkelin otsikolla *"Huoneisiinsa lukittuja vanhuksia, sekavaa lääkitystä ja puutteellista saatto-hoitoa: Valvira määräsi Attendon korjaamaan puutteet kaikissa vanhusten-huol- lon yksiköissä"* (Paulavaara, 2020). Keväällä 2019 esiin nousseet puutteet vanhusten asumispalveluiden laadussa ja siitä seurannut tehostettu palveluntuotannon valvonta tuotti paljon työtä viranomaistahoille kuten Aluehallintovirastoille ja Valviralle sekä järjestäjänä toimiville kunnille. Muun muassa Uusi Suomi uutisoi Aluehallintovirastojen käynnistäneen tarkastusmenettelyjä kuntien alueilla: *"Yksityiset hoivapalvelut korostuvat Avin valvontatilastoissa – Nyt alkavat tarkistukset 21 kunnassa"* (Ovaskainen, 2019).

Suurimmat ongelmat vanhuspalveluissa ovat Valviran pääjohtajan mukaan esimiestoiminta, lääketurvallisuus ja henkilöstön liian vähäinen määrä. Sosiaalipalveluiden valvontaa ollaan kehitetty valtakunnallisesti samalla, kun kaatuneen sote-uudistuksen tuli uudistaa myös viranomaistoimintaa. Valviran ja Aluehallintovirastojen palveluiden piti yhdistyä sote-toimialalla, mikä jäi toteutumatta. Valmistelu ei ole mennyt täysin hukkaan, sillä se on tiivistänyt eri toimijoiden yhteistyötä. (Henriksson, 2019.) Sosiaalipalveluiden valvonta koostuu palveluntuottajien eli joko julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin suorittamasta omavalvonnasta sekä valvontaviranomaisen että palveluiden järjestäjän suorittamasta valvonnasta (Valvira 2018).

Tässä tutkimuksessa selvitetään sosiaalipalveluiden järjestäjänä toimivan kunnan ostopalveluiden valvonnan järjestämisen erityiskysymyksiä ikääntyneiden ympärivuorokautisen hoivan osalta. Vaikka tulevaisuudessa sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmä uudistuu, jolloin myös valvontavastuu siirtyy suurempien alueellisten palveluiden järjestäjien vastuulle, tämä tutkimus ei nojaa ainoastaan siihen, että pienet ja keskisuuret kunnat pääsevät pian valvontavelvoitteestaan.

Ruotsissa ikäihmisten asumispalveluiden valvontaa on tutkittu vuonna 2018 Anderssonin, Hanbergerin ja Nygrenin tutkimuksessa, jossa tarkasteltiin palvelua tuottavien yksiköiden johtajien sekä kunta- ja poliittikkojen kokemuksia valtion ohjaamasta ja sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa olevien yksiköiden toteuttamasta valvonnasta. Valvontaa suoritetaan Ruotsissa alueellisesti, ja tutkimuksen materiaali kerättiin jokaisen maakunnan valvontaviranomaista sekä kuntien lautakunnan jäseniä ja palveluita tuottavien yksiköiden johtajia haastatteleamalla. Tulokset valvontaviranomaisten suorittaman valvonnan vaikuttavuudesta olivat ristiriitaisia. Vaikka valvontaa pidettiin toimijoiden ja päättäjien keskuudessa tärkeänä, valvonnan mahdollisuudet olivat näiden mielestä rajalliset. (Andersson, Hanberger & Nygren, 2018.)

Kuntien talous on joutunut yhä ahtaammalle. Esimerkiksi vuonna 2018 kuntien toimintakate heikkeni 3,5 prosenttia. Parhaiten pärjäävät suuret, yli 100 000 asukkaan kunnat. Keskeistä sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta kuntataloudessa on tulevana vuosina mahdollisen palvelurakenteen uudistuksen ja ikääntyneiden määrän lisääntymisen lisäksi hallitusohjelman määräämän minimihenkilöstömitoituksen nostaminen 0,7:än ympärivuorokautisen hoivan yksiköissä. (Kuntatalousohjelma 2020-2023, 2019, s. 20-33.) Tämä nostaa näiden palveluiden kustannuksia edelleen. Kuntien yhteistyössä pienet kunnat saavat kustannuksien näkökulmasta mittakaavaetua ja voivat näin ollen hyötyä kuntayhteistyöstä suurempia kuntia enemmän. Aina yhteistyö ei kuitenkaan johda pienilläkään kunnilla säästöihin, sillä palveluiden kustannuksiin vaikuttavat muutkin seikat kuin kunnan koko. Näitä ovat esimerkiksi palvelun tyyppi, väestön koko, asukastiheys sekä alueella sijaitseva tuotanto. (Bel & Warner, 2014, s. 62-63.)

Kelan soten rahapuu (2017) mukaan kunnallisesti järjestettyjen ikääntyneiden ympärivuorokautisen hoivan asumispalveluiden kulut ovat vuositasolla noin 1,6 miljardia euroa. Tämä on 19,5 prosenttia kaikista kunnallisesti järjestettyjen sosiaalipalveluiden kustannuksista. (Soten rahapuu, 2017.) Valvonta-aihe on hyvin ajankohtainen, sillä kuntien menoista hyvin suuri osa kuluu nimenomaan sosiaalipalveluiden järjestämiseen ja tuolloin palveluiden tulisi myös tuoda rahalle vastinetta ja olla vaikuttavia. Koska kunnista parhaiten pärjäävät suuret, on keskeistä tarkastella tutkimuksessa nimenomaan

keskisuurta kuntaa sosiaalipalveluiden valvonnan järjestäjänä. Tutkimuksen viitekehykset on jaettu sekä käsitteelliseen että teoreettiseen osioon. Näiden käsittelyn jälkeen tutkimuksessa esitetään tutkimusmenetelmät sekä aineistot, joita menetelmillä on kerätty. Lopuksi siirrytään tuloksiin ja pohdintaosioon, jossa näitä tuloksia yhdistetään kokonaisuudeksi.

1.1 Tutkimustehtävä ja rajaukset

Tässä tutkimuksessa tutkitaan sosiaalipalveluiden järjestäjänä toimivan kunnan valvonnan järjestämisen paikallista kehittämistä ikääntyneiden ympärivuorokautisen hoivan osalta tapaustutkimuksen avulla. Tarkoituksena on tarkastella kunnan roolia ja kyvykkyyttä ikäihmisten asumispalveluiden valvonnassa. Tapaustutkimus toteutetaan tarkastelemalla Keravan kaupungin ikäihmisten asumispalveluiden valvonnan tehostamiseen liittyviä toimia. Tarkastelua toteutetaan reflektiivisyyden käsitettä hyödyntäen siten, että valvonnan kehittymistä seurataan eri tapahtumien avulla oppimisprosessina. Reflektiivisyydellä voidaan tarkoittaa muun muassa sitä, että kokemuksia valotetaan niin, että ne johtavat kokemusten syvälliseen ja uudenlaiseen ymmärrykseen. Tällöin oletettua tietoa harkitaan aktiivisesti ja tarkasti niin, että perusteet tukevat lopullisia johtopäätöksiä. (Suojanen, 1992, s. 26.) Tässä tutkimuksessa reflektiivisyyttä hyödynnetään siten, että tutkimuksessa selostetaan, kuinka Keravan kaupunki prosessoii valvonnan kehittämistä vuoden 2019 aikana. Lisäksi tutkimuksessa reflektoidaan, millaista uutta ja syvällistä ymmärrystä prosessointi tuotti kunnallisen valvonnan tarpeesta.

Tutkimuksessa jäsennetään kunnan valvontatoimia lähestymällä aihetta päämies-agenttiteorian avulla. Tavoitteena on syventää ymmärrystä valvontatehtävän tarkoituksesta tuottamalla havaintoja kunnan ja yksityisen palveluntuottajan välisestä toimeksiantosuhteesta ja siihen liittyvästä epäsymmetrisen informaation problematiikasta. Aihetta tarkastellaan myös valvontaan kohdistettujen resurssien ja valvonnan toteuttamisen näkökulmasta. Valvontaan kohdistettuja resursseja tarkastellaan tässä tutkimuksessa

transaktiokustannusteorian mukaisesti. Transaktiokustannusteorian soveltamisella tarkoitetaan sitä, miten suuria resursseja tässä tutkimuksessa tarkasteltavassa tapauksessa käytetään valvonnan suunnitteluun ja toteutukseen, ja minkälaisia muita transaktiokustannuksia valvonnan kehittäminen ja tehostaminen voi kunnalle tuoda. Kun valvonta kohdistuu palveluiden järjestäviltä kunnilta palveluita tuottaviin yksityisiin tai kolmannen sektorin toimijoihin, halutaan selvittää, kuinka tiedon epäsymmetriaa agentin ja päämiehen välillä voidaan hallita suuria kuntia pienempien resurssien avulla. Tähän pyritään tutkimuksessa selvittämällä sitä, miten kunta saa tiedon agentin suorittaman palvelun laadusta, ja minkälaista valvontatietoa palveluntuottajilta kerätään.

Tällä tutkimuksella halutaan selvittää, kuinka valvonta tällä hetkellä toteutetaan kuntatasolla, jotta tulevaisuudessa mahdolliset alueelliset palveluiden järjestäjät voivat saada valvonnan toimimaan myös näillä alueilla tehokkaasti. Sosiaali- ja terveystieteiden kenteita on uudistettu vuodesta 2007 alkaen Paras-hankkeen ja myöhemmin kaatuneiden sote-uudistusten myötä (kts. esim. Niiranen, Puustinen, Zitting & Kinnunen, 2013). Koska varmuutta tulevasta sosiaali- ja terveystieteiden järjestelmästä ei toistaiseksi ole, on mielekästä tarkistaa aihetta myös siitä näkökulmasta, että valvonnan tulisi toimia ratkaisujen syntymiseen saakka.

2 Tutkimuksen käsitteellinen viitekehys

2.1 Ikäihmiset ja asumispalvelut

Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (2012, 3 §) määrittelee ikääntyneen olevan vanhuuseläkkeeseen oikeuttavassa iässä oleva henkilö. Tässä tutkimuksessa ikääntyneestä väestöstä käytetään nimitystä ikäihmiset. Ikäihmisten palveluiden tarve selvitetään kunnissa asiakas- ja palveluohjauksen avulla niin sanotun yhden luukun periaatteella, jolloin apua on helposti saatavilla asiakaslähtöisesti. Tällöin ikäihmisen ei tarvitse itse tietää millaista tukea tai apua on hakemassa, vaan vaihtoehtoja punnitaan yksilön palveluntarpeen mukaan. Ohjauksessa kartoitetaan ikäihmisen avun tarve kokonaisvaltaisesti ja ohjataan hänet palveluiden piiriin. (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2017.)

Asumispalveluilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa avohoidon ympärivuorokautista palveluasumista, jossa hoitohenkilöstö on paikalla myös yöaikaan. Tällaisesta asumispalvelusta käytetään yleisesti nimitystä tehostettu palveluasuminen, mutta jotkin kunnat eivät tee eroa palveluasumisen ja tehostetun palveluasumisen käsitteiden välillä (ks. esim. Asumispalvelut ja laitoshoidon, 2017). Tässä tutkimuksella hoidon vaativuudella asumispalveluyksiköissä ei ole merkitystä, sillä valvontaa ikäihmisten asumispalveluyksiköissä tarkastellaan kokonaisuutena. Asumispalveluiden asiakasmaksut määräytyvät kunnan asettamien maksuperusteiden mukaan. Asiakasmaksu ei saa poiketa kunnan omana tuotantona tuotettujen palveluiden hinnasta, kun kunta ostaa palvelun yksityisiltä palvelutuottajilta. (Sosiaalihuoltolain mukaisten asumispalveluiden maksut, 2017.) Maksujen suuruus on siis kuntalaisen näkökulmasta sama, tuotti palvelun sitten yksityisen, kolmannen sektorin tai kunnan oma asumispalveluysikkö.

Iäkkäiden sosiaalipalveluiden tulee taata ikäihmiselle hyvä hoito ja huolenpito. On kunnan vastuulla huolehtia, että ikäihmiselle tehdään palveluntarpeen selvityksen jälkeen hoitoa ohjaava palvelusuunnitelma, ja tätä tulee päivittää hoidon tarpeen muuttuessa.

(Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalvelusta, 2012, 16 §, 19 §.) Ensisijainen tapa järjestää ikäihmisen palvelut on kotiin vietävät palvelut ja muut sosiaali- ja terveydenhuollon avopalvelut. Asumispalveluita järjestetään sellaisille henkilöille, jotka tarvitsevat hoivaa ja huolenpitoa ympäri vuorokauden. Palveluasumiseen kuuluvat asiakkaan hoidon lisäksi muun muassa peseytymis- ja siivouspalvelut, vaatehuolto sekä ateriapalvelut. (Sosiaalihoitolaki, 2014, 21 §.)

Yksityisen asumispalvelua tuottavan yksikön tulee tuottaa palvelua, joka perustuu yksikön ja kunnan väliseen sopimukseen sekä asiakkaan hoito- ja palvelusuunnitelmaan (Laki yksityisten sosiaalipalveluiden valvonnasta, 1996, 3 §). Ikäihmisten hoito- ja palvelusuunnitelmassa keskeistä johtamisen kannalta on, että paikallisesti palveluita tuottavilla on yhtenäinen tapa sen laatimiseen (Päivärinta & Haverinen 2002, s. 24). Tämä vaikuttaa myös valvonnan toteuttamiseen, sillä jokaisen asiakkaan hoito- ja palvelusuunnitelman tekemiseen veloitetaan myös omavalvontasuunnitelmassa, jonka pohjalta sosiaalipalveluiden valvontaa toteutetaan. (Valvira, 2014). Asumispalveluita järjestävällä yksiköllä tulee olla olosuhteiltaan tarkoitukseen sopivat tilat ja välineet. Henkilöstöltä vaaditaan, että he täyttävät samat kelpoisuusehdot yksityisissä yksiköissä kuin mitä kunnalliselta palveluntuottajaltakin vaaditaan. (Laki yksityisten sosiaalipalveluiden valvonnasta, 1996, 3 §.)

Palveluiden laadun, jota viranomaiset valvovat, voidaan ajatella koostuvan monista eri tekijöistä. Ikäihmisten palveluiden laadun määrittely on myös erityisen haastavaa. Yksisy siihen on Bröchnerin, Caménin, Erikssonin ja Garvaren (2016) mukaan se, että ikäihmisten hoidon laatu on suurelta osin ikäihmisen subjektiivinen kokemus, johon saattavat vaikuttaa merkittävästi esimerkiksi muistisairaudet. Tällöin ikäihmisen asiaa voi ajaa tämän omainen. Ruotsissa sosiaalipalveluiden laatuun katsotaan kuuluvan muun muassa lainmukaisuus, itsemääräämisoikeuden toteutuminen ja helposti saatavilla olevat palvelut. Ikäihmisten hoidon laadun mittaaminen on haastavaa, koska laatuun tulisi hoidon toteuttamisen lisäksi lukeutua etenkin hoidolla saavutetut tulokset ja palveluntuotantoa tarkasteltaessa myös toiminnan johtaminen. (Bröchner, Camén, Eriksson & Garvare,

2016.) Laadun johtaminen ei ole yksiselitteistä yleiselläkään tasolla. Keskeistä on, miten tavoite tai laatumittari on asetettu. Jos laadun toteen näyttämiseen käytetään mittareita, tarvitaan selkeät rajat, jotka määrittelevät sen, mitä on hyvä, keskiverto tai huono laatu. Esimerkkinä tästä on asiakastyytyväisyys, jossa asteikolla 0-5 voidaan tyytyväisyydeksi saada 3,9. Tällöin tiedon kerääjän tulee määrittää, minkälainen tulos vaaditaan, jotta laatu on hyvää. (Virtanen & Stenvall, 2010, s. 157.)

Suomessa laatu ikäihmisten asumispalveluissa määritellään pitkälti samojen tekijöiden avulla kuin Ruotsissa. Kun Etelä-Suomen aluehallintovirasto pyysi keväällä 2019 alueensa kuntia tarkastamaan ikäihmisten asumispalveluyksiköitä, tarkastuksia tehneille kunnille annettiin valmiit lomakkeet, joiden pohjalta toiminnan laatua tarkasteltiin. Lomakkeessa pyydettiin kuvaamaan muun muassa esimiehen työajan käyttöä, yksikön henkilöstömitoitusta ammattiryhmittäin sekä asiakkaiden ravitsemukseen ja sosiaaliseen hyvinvointiin liittyviä tekijöitä. (Etelä-Suomen aluehallintovirasto, 2019.) Sosiaalihuoltolain (2014) mukaan asumispalveluissa asiakkaan tulee saada tarpeenmukaiset kuntoutus- ja terveydenhuollon palvelut. Yksikön tulee järjestää toimintakykyä ylläpitävää ja edistävää toimintaa, ja asiakkaan oikeutta osallistua tulee kunnioittaa. Sosiaalihuoltolaki velvoittaa myös henkilön yksityisyyden kunnioittamiseen. (Sosiaalihuoltolaki, 2014, 21 §.)

Sosiaalihuoltolain lisäksi myös Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvasta (2012) määrittelee asumispalveluyksikössä toteutettavan hoidon laatua. Asumispalveluyksikön henkilöstön tulee olla koulutukseltaan ja määrältään yksikön asiakkaiden toimintakykyä ja asiakasmäärää vastaava. Henkilöstön tulee vastata asumispalveluyksikön asukkaiden tarvitsemaa palvelua, joka vaihtelee muun muassa asukkaan toimintakyvyn mukaan. Toiminnan vaatimusten täyttymistä seuraa toimintayksikön johtaja, joka varmistaa, että asiakastyö turvaa riittävän hoivan ja huolenpidon. Lain mukaan riittävä hoiva ja huolenpito sisältää muun muassa asiakkaan terveyden, toimintakyvyn, osallisuuden sekä hyvinvoinnin edistämisen. Asiakkaan tulee myös voida kokea elämänsä arvokkaaksi, merkitykselliseksi ja turvallisiksi. (Laki

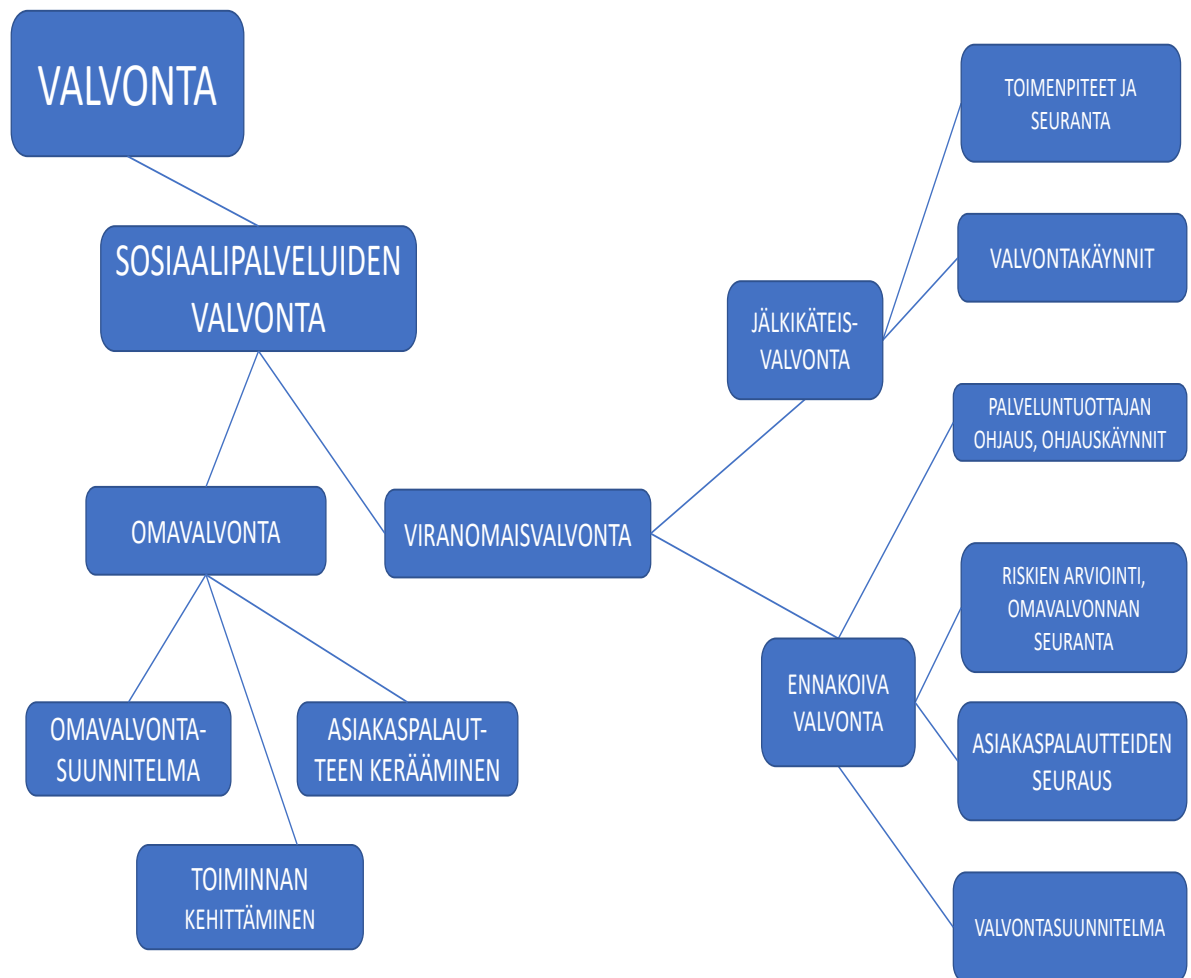
ikäntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalvelusta, 2012, 13-21 §.)

2.2 Valvonta

2.2.1 Valvonnan käsite ja sen rinnakkaiskäsitteet

Valvonnalla käsitteenä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa käytettävän määritelmän mukaan tarkasteltavan toiminnan vaatimusten täyttymisen seuraamista (Luvat ja valvontahanke: Palvelukerroksen keskeiset käsitteet, 2017, s. 20; TSK, 2019). Valvonnan loogisia alakäsitteitä on paljon, esimerkiksi ympäristövalvonta ja sosiaali- ja terveyspalveluiden valvonta. Looginen käsitesuhde kuvastaa sitä, että alakäsitteen sisältö kuuluu yläkäsitteeseen, ja että ne ovat hierarkkisessa suhteessa toisiinsa (Tieteen termipankki, 2019B). Tässä tutkimuksessa tarkastellaan sosiaalipalveluiden valvontaa ja edelleen sen alakäsitettä viranomaisvalvontaa, jota kunta toteuttaa. Sosiaalipalveluiden valvonta voidaan nähdä hierarkkisena yläkäsitteenä sekä viranomaisvalvonnalle että palveluntuottajan toteuttamalle omavalvonnalle (Tieteen termipankki, 2019; TSK, 2019).

Tässä tutkimuksessa tarkasteltava kunnan toteuttama viranomaisvalvonta pitää sisällään sekä ennakoivan valvonnan että jälkikäteisvalvonnan, jotka lukeutuvat viranomaisvalvonnan käsitteen alle. Tällöin puhutaan koostumussuhteisista alakäsitteistä (Tieteen termipankki, 2019A). Ennakoivalla ja jälkikäteisvalvonnalla voidaan ajatella niin ikään olevan koostumussuhteisiä alakäsitteitä, jotka kuvaavat eri valvontaan kuuluvia toimintoja. Käsitteiden suhteita kuvataan lyhyesti alla kuviossa 1. Tässä tutkimuksessa tarkasteltava kunnan toteuttama viranomaisvalvonta on esitetty kuviossa oikealla.



Kuvio 1. Valvonnan käsite.

Sosiaalipalveluiden valvonnan kansainvälinen vertailu kuntatasolla on haastavaa erilaisen palvelujärjestelmien ja valvontakäytänteiden vuoksi. Yleisellä tasolla valvontajärjestelmiä voidaan kuitenkin vertailla, sillä kansalliset ohjaus- ja valvontajärjestelmät eivät Nykäsen ym. (2016) mukaan ole palvelujärjestelmästä riippuvaisia. Vuonna 2016 valmis-
tuneessa Vaikuttava valvonta osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta -selvityk-
sessä on tarkasteltu terveyspalveluiden valvontaa seitsemässä Euroopan maassa. Näi-
den maiden järjestelmissä on jonkin verran samankaltaisuutta suomalaisten järjestel-
män kanssa. Suomessa, Norjassa, Ruotsissa ja Englannissa sosiaali- ja terveyspalveluita
valvoo ylimpänä sama viranomainen, kun taas Tanskassa, Skotlannissa ja Walesissa

terveyspalveluilla ja sosiaalipalveluilla on erilliset ylimmät valvontaviranomaiset. Eniten yhteneväisyyksiä Suomen valvontakäytänteiden kanssa on Ruotsilla. Ruotsissa ja Suomessa palveluntuottajaa veloitetaan oman toiminnan valvontaan, ja myös henkilöstö on ilmoitusvelvollista epäkohtia huomatessaan. Kuten Suomessa, myös muissa maissa valvonta ja sen painotukset suunnitellaan tietyille ajanjaksolle valvontasuunnitelman avulla. Suurin eroavaisuus muissa tarkastelluissa maissa Suomeen nähden on se, että kaikissa muissa tarkastelluissa maissa palveluista kerättyä laatutietoa julkaistaan laatusivustoilla. Tämä lisää palveluiden läpinäkyvyyttä, joka on muun muassa Alankomaissa nähty tärkeäksi markkinoiden toimivuuden näkökulmasta. (Nykänen, Kovasin, Liukko, Blomqvist, Krohn, Ahola, Nurmi-Koikkalainen & Jonsson, 2016, s. 9-12.)

2.2.2 Omavalvonta

Omavalvontaa veloitetaan suorittamaan sekä yksityisissä että julkisissa sosiaalihuollon yksiköissä. Sen tarkoituksena on, että palveluntuottaja omatoimisesti varmistaa tuottamansa palvelun laadun ja asiakasturvallisuuden sekä palveluiden lainmukaisuuden. Omavalvonta perustuu riskien kartoittamiseen ja niiden hallintaan. (Valvira, 2014, s. 3-4.) Riskinhallinnassa keskitytään laadun ja asiakasturvallisuuden näkökulmaan (Valvira, 2018, s. 10). Sosiaalihuoltolain (2014/1301) mukaan sosiaalipalveluita tuottavan toimintayksikön on sosiaalihuollon laadun, asianmukaisuuden ja turvallisuuden varmistamiseksi laadittava omavalvontasuunnitelma, joka on julkisesti nähtävillä (Sosiaalihuoltolaki, 2014, 47§). Nykäsen ym. (2016) tarkastelemista seitsemästä maasta Suomen lisäksi vain Ruotsin ja Norjan palveluntuottajilla on velvollisuus valvoa omaa palveluntuotantoaan (Nykänen, Kovasin, Liukko, Blomqvist, Krohn, Ahola, Nurmi-Koikkalainen & Jonsson, 2016, s. 11).

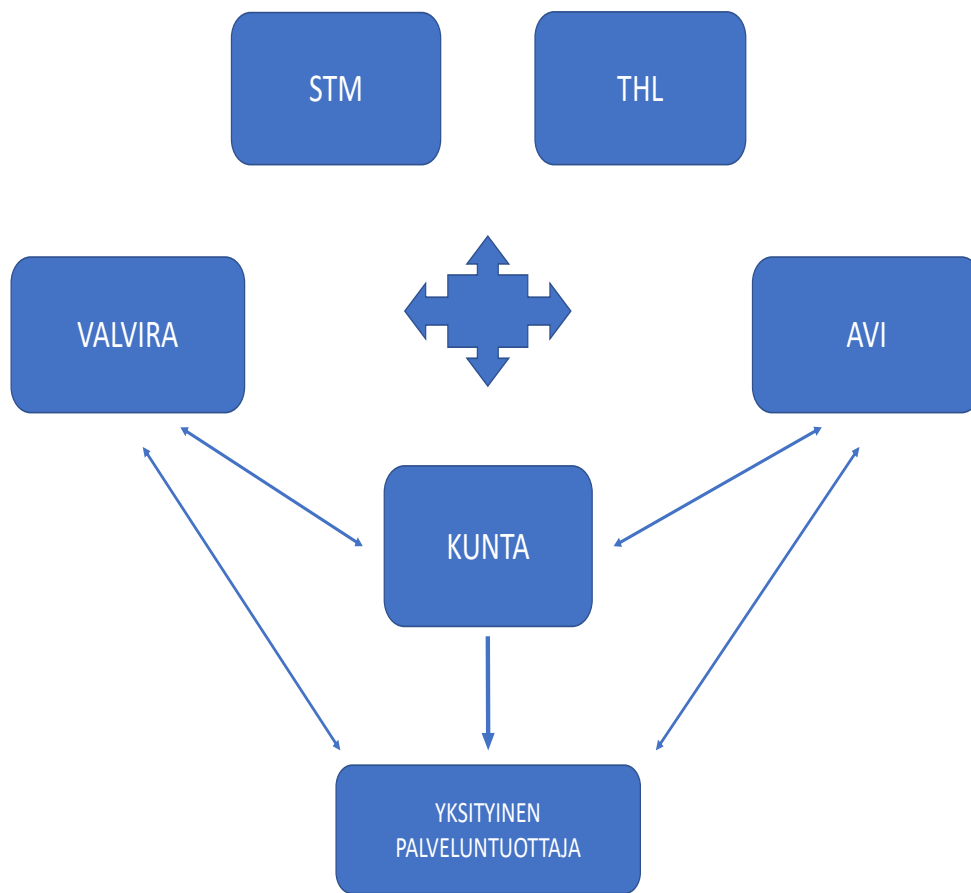
Omavalvontasuunnitelma ei kuitenkaan ole omavalvonnan tarkoitus, vaan tarkoituksena on ennen kaikkea suunnitelman täytäntöönpano (Valvira, 2018, s. 11). Sosiaalihuoltolaki velvoittaa palveluntuottajia myös keräämään palautetta ja kehittämään palveluitaan

asiakaspalautteiden ja henkilökunnalta saadun palautteen perusteella (Sosiaalihuoltolaki, 2014, 47§). palveluntuottajien laatimaa omavalvontasuunnitelmaa käytetään palveluntuottajien lisäksi viranomaisten ennakollisen valvonnan pohjana (Valvira, 2018, s. 8). Omavalvonta nähdään kunnallisten toimijoiden näkökulmasta kuormittavana, sillä heillä on valvonnan kriteereiden täyttämisen, kuten vanhusten palveluiden kehittämisen lisäksi vastuu myös budjetista ja systeemisestä suorituksesta (Andersson, Hanberger & Nygren, 2018, s. 433).

Sosiaalihuollon yksiköiden työntekijät ovat ilmoitusvelvollisia kohdatessaan epäkohtia yksikön toiminnassa. Tämän tiedon tulee edetä sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle, jonka tulee käynnistää toimet epäkohdan poistamiseksi. Määräyksen epäkohdan poistamisesta tai lisätoimenpiteistä voi antaa Aluehallintovirasto (AVI) tai Valvira. (Sosiaalihuoltolaki, 2014, 48§ – 49§.) Ruotsissa kuntatoimijat ovat valvonta-aiheisen tutkimuksen mukaan huolissaan siitä, että valvontaa toteutettaessa tärkeimmän asiantuntijuuden, eli hoitohenkilöstön kuuntelu unohtuu (Andersson, Hanberger & Nygren, 2018, s. 430).

2.2.3 Viranomaisvalvonta

Viranomaisiin, jotka toimivat sosiaalipalveluiden lainmukaisuuden valvojina ylätasolla kuuluvan Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) sekä Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). STM ohjaa valmistelemansa lainsäädännön toteutumista ja hallinnoi muun muassa THL:n toimintaa (Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä ja vastuut, 2020). Näiden lisäksi varsinaisiin valvontaviranomaisiin lukeutuu Valvira, Aluehallintovirastot ja kunnat. Kaikilla näillä toimijoilla on oma rooli valvonnan ympärillä. (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista, 2011.) Viranomaisvalvonta on osin päällekkäistä ohjauksen osalta, mutta toimijoilla pääasiassa omat roolit, jotka on määritelty sen mukaan, millaisesta valvonnasta ja millä tasolla valvonnasta puhutaan.



Kuvio 2. Valvonnan toimijat palveluntuottajaa valvottaessa.

Valvira toteuttaa käytännön valvontaa Aluehallintovirastojen sijaan pääasiassa vain silloin, kun on kyse laajakantoisesta tai merkittävästä asiasta (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2019). Valvira ohjaa valvontaviranomaisten toimintaa vuosittaisella valvontaohjelmalla, jonka sisältöön vaikuttavat muun muassa toimintaympäristön muutokset, kuten hallitusohjelma ja kärkihankkeet (Valvira, 2018, s. 7-8). Kunta on sosiaalipalveluiden järjestäjänä itsehallintonsa mukaisesti velvollinen varmistamaan, että sen ostamat palvelut vastaavat samaa tasoa kuin kunnalliselta toimijalta edellytetään (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta, 4 §). Tässä tutkimuksessa valvontaa tarkastellaan kunnan ja yksityisen palveluntuottajan välisessä suhteessa, joka kuviossa 2 näkyy alimpana (ks. Kuvio 2). Tutkimuksen kontekstissa kunnan toteuttamalla viranomaisvalvonnalla ja ulkopuolisten valvontaviranomaisten työllä on merkittävä ero. Valvontaviranomaiset tarkastelevat palveluntuottajan valvontaa ja sen toteuttamista asiakkaan

oikeuksien, hoidon laadun ja sosiaalipalveluiden tuottamista ohjaavien lakien pohjalta (ks. esim. Valvira, 2018). Tässä tutkimuksessa kunnan toteuttamaan palveluntuottajien valvontaan yhdistetään edellä mainitun lainmukaisuuden ja asiakkaan hoidon laadun valvonnan lisäksi myös markkinoiden vaikutus ja edelleen palveluiden ostamisen aiheuttama palveluntuottajan valvonnan tarve.

Kunnalla on merkittävä rooli asiakkaiden eli asukkaidensa perusoikeuksien toteutumisen valvonnassa. Sosiaalipalveluiden toimintayksiköiden osalta tämä tarkoittaa sen varmistamista, että palveluntuottaja pystyy tarjoamaan asiakkaille hoito- ja palvelusuunnitelman ja sopimusten mukaiset palvelut. (Sosiaalihuollon valvonta, 2019.) Kunnalla on valvontavelvoite kaikkia järjestämiään palveluita kohtaan, mutta myös kunnan alueella toimivia yksityisiä sosiaalipalveluiden tuottajia kohtaan. Kunnan tulee valvoa, että alueen asukkaat saavat hoito- ja palvelusuunnitelmansa mukaista palvelua sekä kunnan omissa yksiköissä että yksityisten palveluntuottajien yksiköissä. Kunnalla on sosiaalipalveluita alueellaan tuottavan palveluntuottajan valvontavelvoite, vaikkei kunta olisi sijoittanut yksikköön ketään kuntalaista. Kunta on ilmoitusvelvollinen havaitsemistaan puutteista Aluehallintovirastolle. (Kajava, 2013.) Kunnan sisällä kunnan hallintoa ja taloutta, sekä toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutusta seuraa tarkastuslautakunta (Kuntalaki, 1995, 71 §).

Kunnan sosiaalihuollosta vastaava toimintaelin valvoo puolestaan henkilöstön ja viranhaltijoiden toimintaa. Valtakunnallisesti yhdenvertaisiin valvonta- ja ohjauskäytänteisiin pyritään sillä, että Valvira ohjaa Aluehallintovirastojen toimintaa. (Valvira 2018, 5–8.) Nämä ylemmät valvontaviranomaiset ohjaavat keinoillaan myös kunnan valvonnan toteuttamista. Yhdenvertaisen valvonnan ja edelleen kansalaisten saamien yhdenvertaisten palveluiden taustalla on perustuslakeuden velvoittama kansalaisten yhdenvertainen kohtelu (Perustuslaki, 3 §).

2.3 Valvonnan työmuodot

Ensisijainen keino valvonnan toteuttamiselle on ennakoiva valvonta, puhuttiin sitten kunnan tai muun valvontaviranomaisen toteuttamasta valvonnasta. Ennakoivaan valvontaan kuuluu varsinaisen valvonnan ja ohjauksen lisäksi myös lupa- ja ilmoitusmenettely. Yksityisten sosiaalipalveluiden asumispalveluita tuottavien yksiköiden näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että heidän tulee hakea yksikön sijaintikunnan toimielimeltä lausunto tilojensa sopivuudesta, sekä toiminta-alueensa Aluehallintoviraston lupa toimintaa varten ennen toiminnan aloittamista. (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista, 8-10 §.) Ennakoivan valvonnan keinoja yksityisiä sosiaalipalveluita valvottaessa on ohjauksen ja neuvonnan antaminen palveluntuottajalle sekä palveluntuottajan toiminnan kehityksen seuraaminen (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista, 15 §). Ennakoivan valvonnan tarkoituksena on informaatio-ohjauksen avulla vähentää jälkikäteisen valvonnan tarvetta esimerkiksi ohjauksikäyntien ja alueellisten sidosryhmätilaisuuksien avulla. Ennen palveluntuottajan yksikössä toteutettavia ohjauksikäyntejä valvontaviranomaiset keräävät palveluntuottajalta käynnin tueksi omavalvontasuunnitelman lisäksi muutakin materiaalia, kuten esitietolomakkeen. (Valvira, 2018, s. 10-12.)

Jälkikäteisvalvontaa toteutetaan silloin, kun valvottavassa yksikössä tai sen toiminnassa on ilmennyt epäkohtia tai sellaisia on syitä epäillä esimerkiksi saadun palautteen perusteella (Nykänen, Kovasin, Liukko, Blomqvist, Krohn, Ahola, Nurmi-Koikkalainen & Jonsson, 2016, s. 19). Jälkikäteisvalvonnan voi käynnistää myös tilastojen ja raporttien avulla saatu tieto (Kajava, 2013). Kuntapoliitikot näkevät Ruotsissa oman sekä viranomaisvalvonnan täydentävän toisiaan, mutta kokevat, että heidän tulee myös itse kyetä reagoimaan muuttamalla ja toteuttamalla omia valvontakäytänteitään (Andersson, Hanberger & Nygren, 2018, s. 435).

Informaatio-ohjaus on aiemmin nähty ”ylhäältä alaspäin” annettavana vallankäyttönä. Sen tulisi kuitenkin etenkin viranomaisten osalta pyrkiä dialogiseen vuorovaikutukseen sidosryhmien kanssa. (Wilksman & Lähteenmäki, 2010.) Anderssonin, Hanbergerin ja Nygrenin (2018) tutkimuksen mukaan toimijat vanhusten asumispalveluissa näkevät viranomaisvalvonnan pääosin hyvänä asiana, koska se muun muassa auttaa heitä

parantamaan toimintaa. Toimijat itse kuitenkin kaipaavat enemmän vuoropuhelua valvontaviranomaisen kanssa. (Andersson, Hanberger & Nygren, 2018, s. 426-427.)

Valvonnan pohjalla vaikuttava riskien hallinta parantaa asiakasturvallisuutta. Operatiivisella tasolla riskien hallinnalla tarkoitetaan jokapäiväistä toiminnan arviointia, seuranta ja kehittämistä. Käytännön keinoja riskien hallinnassa ovat muun muassa tiedonkulun kehittäminen, riskikartoitukset, henkilöstökyselyt sekä vaaratapahtumien raportointi. (Potilas- ja asiakasturvallisuusstrategia 2017-2021, 2017, s. 14-15.) Valvira (2018) tuo esiin riskien havaitsemisen edellytyksenä olevan ajantasaisen ja vertailukelpoisen tiedon. Valvonnan tärkein tavoite on vaikuttavuus, jolla pyritään yhdenvertaiseen palveluiden saatavuuteen sekä asiakas- ja potilasturvallisuuteen. (Valvira, 2018, 5-9.) Yhdenvertaisuus valvonnan tavoitteena näkyy myös käytännössä, sillä viranomaisvalvonta koetaan ikäihmisten asumispalveluiden johtajien ja kunnan päättäjien näkökulmasta myös keinoa tasoittaa alueellisia eroja vanhusten hoidossa kuntien välillä (Andersson, Hanberger & Nygren, 2018, s. 427).

Valviran määrittelemät vaihtuvat suunnitelmallisen valvonnan kohteet sekä valvontamenetelmät valitaan riskien arvioinnin perusteella. Riskien arvioinnilla kerätään tietoa muun muassa siitä, miten palveluntuottajat pystyvät toteuttamaan lakien ja omavalvontasuunnitelmiansa mukaista asiakkaiden tarpeita vastaavaa palvelua. Viranomaisten on tärkeä saada tietoa ajantasaisesti ja siten, ettei tieto ole keskimääräistä, vaan siitä on eroteltavissa asiakkaiden turvallisuutta uhkaava keskimääräistä huonompi laatu. Tiedot eivät kuitenkaan ole yhteismitallisia, sillä eri tahot keräävät niitä omin menetelmin, eikä kaikkea tietoa saada käyttöön. Kaikki valvonnalla kerättävä, laadun varmistamiseksi tarvittava tieto tullaan tulevaisuudessa keräämään yhteen tietokantaan ja yhteisten indikaattorien alle, mutta toistaiseksi tällaista ei vielä ole. (Valvira, 2018, 5-9.)

Palveluntuottajan toimintayksiköt voidaan tarkastaa viranomaisen puolelta silloin, kun tarkastukselle on perusteltu syy. Valvira voi myös määrätä tarkastuksen tekijäksi aluehallintoviraston tai kunnan toimintaelimen. Aluehallintovirastolla on niin ikään oikeus

pyytää kunnan sosiaalipalveluista vastaavaa toimielintä tarkastamaan palvelutuottajan toimintayksikkö (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista, 2011, 16-17 §). Viranomaisten suorittama tarkastuskäynti voidaan tehdä joko etukäteen ilmoitettuna tai ennalta ilmoittamatta. Tarkastuksen yhteydessä valvojan tulee päästä kaikkiin toimintayksikön tiloihin ja saada tarkastuksen kannalta välttämättömät asiakirjat. Tarkastuksesta pidetään pöytäkirjaa. (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista, 18 §.) Hallintolain (2003) mukaan viranomaisen on ilmoitettava tarkastuksesta etukäteen asianosaiselle silloin, kun ilmoituksen ei uskota vaarantavan tarkastuksen tarkoituksen toteutumista. Viranomaisen tulee toteuttaa tarkastus niin, ettei siitä aiheudu sen kohteelle kohtuutonta haittaa. Tarkastuksen pohjalta on laadittava tarkastuskertomus, jossa esitetään sekä tarkastuksen kulku että käynnillä tehdyt keskeiset havainnot. Tämä on toimitettava tiedoksi myös asianosaiselle. (Hallintolaki, 2003, 39 §.) Viranomaisvalvontaa kohtaan on Anderssonin ym. (2018) tutkimuksessa kohdistettu kritiikkiä, sillä valvonnan yhteen hetkeen kohdistunut katselmus voi olla harhaanjohtava (Andersson, Hanberger & Nygren, 2018, s. 428).

Jos valvontaviranomaiset löytävät puutteita toimintayksikön palveluntuotannossa, tai yksikkö ei ole täyttänyt velvollisuuttaan lupa- ja ilmoitusmenettelyssä, on heillä oikeus alkaa toimiin toiminnan korjaamiseksi. Aluehallintovirasto voi tällöin antaa määräyksen epäkohdan korjaamiseksi tiettyyn ajankohtaan mennessä. Vaatimusta voidaan painottaa sakon tai toiminnan keskeytyksen uhalla. Jollei tilanne korjaannu, on Aluehallintovirastolla oikeus keskeyttää toiminta kokonaan tai osittain, tai peruuttaa toimintayksikölle myönnetty lupa tuottaa ympärivuorokautisia sosiaalipalveluita. (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista, 2011, 18-23 §.)

2.3.1 Ostopalvelut ja sopimusvalvonta

Sosiaalipalvelut ovat julkisen vallan ohjaamia, sillä niiden avulla toteutetaan sosiaalipoliittikkaa. Tämä tarkoittaa sitä, että niiden tarjontaa sekä sisältöä ohjataan poliittisella päätöksenteolla. (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall, 2002, s. 68.) Sosiaali- ja

terveydenhuollon palveluita järjestäessä kunnalla on erilaisia vaihtoehtoja näihin palveluihin luettavien tehtävien toteuttamiseen. Kunta voi joko olla jäsen toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä, järjestää palvelut yhdessä toisen kunnan kanssa sopimuksin, tuottaa palvelut itse tai antaa palvelunkäyttäjälle palvelusetelin, jolla hän voi hankkia kunnan hyväksymältä palveluntuottajalta tarvitsemansa palvelut kunnan asettamaan palvelusetelin arvoon saakka. Lisäksi kunnalla on mahdollisuus hankkia kyseinen palvelu ulkopuoliselta palveluntuottajalta, joka voi olla valtio, toinen kunta tai kuntayhtymä, tai yksityinen palveluntuottaja. (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta, 4 §.) Julkinen toimija voi näin siis olla aktiivinen osapuoli kilpailullisten markkinoiden luomisessa (Warner & Hebdon, 2001). Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kunnan ostopalveluiden valvontaa silloin, kun kunta hoitaa järjestämisvelvoitettaan ikäihmisten palveluasumisen osalta, mutta palveluiden tuottaminen on yksityisen tai kolmannen sektorin toimijan vastuulla.

Erityistä julkisten toimijoiden palveluiden ostamisessa yksityiseltä palveluntuottajalta on hankinnan rahoitus. Osana kuntien rahoituspohjaa toimivat valtionosuudet, joiden avulla pyritään tasaamaan kuntien tuloeroja ja näin edelleen takaamaan kansalaisille tasa-arvoiset palvelut. Nykyisellä valtionosuusjärjestelmällä kannustetaan kuntaa kustannustehokkaaseen toimintaan, sillä palveluiden järjestämistavalla hankitut säästöt eivät vaikuta valtionosuuden suuruuteen. (Loikkanen & Nivalainen, 2010, s. 38-40.)

Hankintalaki (2016/1397) määrää julkisten hankintayksiköiden tekemistä hankinnoista. Hankinnat tulee kilpailuttaa niiden ylittäessä kyseiselle palvelulle asetetun kynnysarvon, joka sosiaali- ja terveystaloudellisuilla on omansa. Laki velvoittaa valitsemaan kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen, jolloin kriteerinä on halvin hinta, hinta-laatusuhteellaan paras tarjous tai kustannuksiltaan edullisin tarjous. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, 2016, 24 §, 115 §.) Hallila (2019) pitää tärkeänä, että laatukysymykset kulkevat aktiivisesti hintakysymysten rinnalla, ja että laatua pyritään jatkuvasti kehittämään (Hallila, 2019, s. 156). Kilpailutukseen sisällytetyt laatuvaatimukset sosiaali- ja terveystaloudellisuissa vaihtelevat. Yleisimmin käytetään yhdestä viiteen laatuun liittyvää

kriteeriä, kuten henkilöstömitoitus sekä palveluntuottajan käyttämät laadunvarmistamisprosessit. (Bröchner, Camén, Eriksson & Garvare, 2016, s. 656-657.) Kilpailutuksia varten tehtäviin tarjouspyyntöihin on kuitenkin lähes mahdotonta sisällyttää kaikkia sosiaali- ja terveyspalveluiden olennaisia näkökulmia (Julkunen, 2006, s. 91). Usein sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinnat toteutetaan puitejärjestelyn avulla. Puitejärjestelyssä hankintayksikkö valitsee palveluntuottajaksi yhden tai useamman toimijan, joiden kanssa vahvistetaan hankintasopimuksella tietyn ajan kuluessa tehtävien hankintojen hinnat, suunnitellut palveluiden ostojen määrät sekä muut ehdot. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, 2016, 42–43 §.)

Klassisen julkisen valinnan teorian mukaan tehottomana pidetty julkinen tuotanto voidaan altistaa kilpailulle ja markkinakurille ja näin ollen lisätä sen tehokkuutta sellaisissa toiminnoissa, jotka on mahdollista kilpailuttaa. Teoria olettaa, että byrokraatit ajaisivat omaa etuaan muun muassa paisuttelemalla budjettiaan, eivätkä mahdollisesti saavutetut kustannussäästöt ohjautu välttämättä hyödyllisiin tarkoituksiin, jolloin järjestelmästä tulee liian kankea. Tällöin julkinen sektori voi kasvaa tarpeettoman suureksi. Kustannusten alentamiseksi kilpailussa tulisi teorian mukaan olla mukana myös julkiset palveluntuottajat. (Pirttilä & Taimio 2011, 15, 21; Komulainen, 2010: s. 63–64.)

Näitä markkinoita, joilla kunnat kilpailuttavat esimerkiksi ikäihmisten asumispalveluita, voidaan kutsua kvasi- eli näennäismarkkinoiksi. Näennäismarkkinat eroavat muista markkinoista monella tapaa. Ne luodaan olettamukselle, että voittoa tavoittelevat yritykset tuottavat palvelut julkista toimijaa tehokkaammin ja siten kokonaiskustannukset palveluiden tuottamisesta laskevat. Yritykset kilpailevat tällöin keskenään pääsystä palveluiden tuottajaksi. (Coupet & McWilliams, 2017, s. 1–2.) Näennäismarkkinoilla siis kunnallinen palveluiden monopolituottaja korvataan kilpailevilla tuottajilla, jotka eivät välttämättä ole kaikki voittoa tavoittelevia. Kysyntä muodostuu, kun asiakas esimerkiksi julkisen toimijan myöntämällä palvelusetelillä hankkii palvelua tai jokin julkinen yksikkö hankkii palvelua tietyille asiakasryhmälle. (Hyyryläinen, 2004, s. 90–91.)

Markkinoille pääsyn tulee näennäismarkkinoilla olla mahdollista kohtuullisin kustannuksin, ja palveluntuottajien motivaation tulisi lähteä asiakkaan hyvinvoinnista ja taloudellisen tuloksen tekemisestä. Koska suurin kustannuserä sosiaali- ja terveyspalveluissa ovat henkilöstökustannukset, säästöjä voidaan hakea lähinnä hallinnollisista kustannuksista ja tukipalveluiden kustannuksista volyymia lisäämällä. Toiminta on tällaisilla markkinoilla tehokasta silloin, kun laatua tuotetaan mahdollisimman edullisesti. (Syrjä, 2011, s. 94–98.) Tilanne näennäismarkkinoilla ei kuitenkaan ole niin yksinkertainen, sillä laatuun ja tehokkuuteen lukeutuvat myös perustuslailliset ja sosiaali- ja terveydenhuollolle asetetut vaatimukset, kuten yksilön oikeudet (Komulainen 2010, s. 64; Perustuslaki, 19 §).

Taloudellisesta näkökulmasta jos palveluiden ulkoistaminen tulee edullisemmaksi huolimatta siitä aiheutuvista transaktiokustannuksista, on ulkoistaminen kannattavaa. (Pirttilä & Taimio 2011, s. 14; Coupet & McWilliams, 2017, s. 5). Ulkoistamisen kustannussäästöistä on esitetty, että ne toteutuvat teknisillä aloilla, mutta sosiaalipalveluissa säästöjen todentaminen on vaikeampaa. Tutkimuksellinen näyttö säästöistä on haastavaa, sillä tutkimukset jättävät usein transaktiokustannukset huomioimatta. (ks. esim. Petersen, Hjelmar & Vrangbæk, 2018, s. 152–153.) Kuntien tehdessä kilpailutuksia ja sopimuksia, on hankintaosaamisella ja kokemuksella vaikutusta myös valvonnan tarpeeseen. Hallila (2019, s. 158) on nostanut esiin, että aiempien hankintojen ja kilpailutuksien kohdalla hankitun kokemuksen myötä sopimuksista pois hioutuneet epäkohdat saattavat vähentää valvonnan tarvetta.

Julkisella sektorilla palkkaus liittyy harvoin suorituksiin, ja siksi yksityisen toimijan oletetaan tuottavan palvelua tehokkaammin kuin julkisen toimijan. Sosiaalipalveluita tarkasteltaessa on kuitenkin pidettävä mielessä, että tätä ajatusta sovellettaessa yksityisen toimijan tulisi maksaa laadusta korkeampaa palkkaa työntekijöilleen, ja tällöin kustannussäästö ohjautuisi laadun kasvattamiseen. Tärkeintä ei siis niinkään ole omistusmuoto, vaan toimintaa ohjaavat kannustimet. Suurimpiin kustannussäästöihin päästään joka tapauksessa usein kilpailuttamisella. (Knabe & Sørensen, 2006, s. 12–14.) Kun kunta itse tuottaa palveluita, joissa se on ainoa panoksen omistaja, voidaan kuntaa pitää

monopsomin asemassa. Tällöin sen saaman monopsomivoiman tulisi hillitä kustannuksia. (Tuomala, 2009, s. 122–123.) Palveluiden ulkoistamiseen sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla löytyy useita syitä myös kustannussäästöjen ulkopuolelta. Hallila (2019) on väitöskirjassaan tarkastellut niitä syitä, joita kunnilla voi olla terveystalouden ulkoistamiseen yksityiselle tuotannolle. Taustalla vaikuttavia tekijöitä voivat olla muun muassa henkilökunnan rekrytointiongelmien sekä kustannusten laskettavuus ja ennakoitavuus. (Hallila, 2019, s. 156–157.) Fredrikssonin ym. (2009) tutkimuksessa kuntapäätäjät perustelivat omaa palvelutuotantoaan muun muassa ideologisilla syillä. Ulkopuolelta tehtyjä hankintoja taas perusteltiin sillä, ettei omia palveluita ole tarpeeseen nähden riittävästi. Palveluiden kilpailuttamisen keskeinen kysymys on palvelun laadun ja sisällön tarkka määrittäminen (Pirttilä & Taimio 2011, s. 10). Kilpailuttamista on hyvä tarkastella osana suurempaa sopimushallinnan kokonaisuutta (Hyryläinen, 2004, s. 24).

Tyytyväisyyttä palveluihin kilpailullisilla markkinoilla on tarkasteltu muun muassa Holmin (2018) tutkimuksessa. Sosiaali- ja terveystalouden käyttäjät ovat tyytyväisempiä saamaansa palveluun sellaisissa kunnissa, joissa palvelut on järjestetty kilpailuttamalla niiden tuotanto, kuin sellaisissa kunnissa, joissa palveluita ei ole kilpailutettu. (Holm, 2018, s. 532–534.) Suomessa tyytyväisyyttä palveluihin on tarkasteltu muun muassa Hallilan (2019) väitöskirjassa. Tutkimuksen kohteena olivat terveystaloudet, jotka tuotettiin kunnissa joko kunnan omana palveluna tai ostopalveluna. Asiakkaat olivat yhtä tyytyväisiä palveluihin riippumatta siitä, oliko ne tuotettu julkisesti vai yksityisesti. Vertailukelpoisuuden vuoksi huomionarvoista tutkimuksessa oli kuitenkin se, että kilpailutukset oli toteutettu käänteisellä kilpailutuksella. Tämä tarkoittaa sitä, että tilaajat olivat antaneet kilpailuttamalleen palvelulle hinnan etukäteen, ja saapuvia tarjouksia vertailtiin siitä näkökulmasta, kuinka samalla rahalla saataisiin enemmän ja laadukkaampaa palvelua. (Hallila, 2019, s. 159.)

Lithin (2018) mukaan kunnat tuottivat vuonna 2017 itse vain 48 prosenttia ikääntyneiden asumispalveluista ja ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen osalta 40,1 prosenttia. Tilaaja-tuottaja-malli sekä palvelun tuotannon kilpailutus on juurrutettu osaksi

julkisen sektorin perusratkaisua (Julkunen, 2006, s. 87–90). Fredrikssonin ym. (2011) tutkimuksessa nousee esiin, että kuntapäättäjät olisivat valmiita siirtymään edelleenkin yksilövastuullisempaan suuntaan muun muassa yksityisten tuottamia palveluita lisäämällä (Fredriksson, Hyvärinen, Mattila & Wass, 2011, s. 56).

Kananoja (2011) kuvailee sosiaalipalveluiden markkinoistumisen heikentävän paikallisten yhteisvastuullisten toimien, kuten tavoitellun palvelujen kysynnän ja palvelutarpeen pienenemisen osa-alueita. Yksityiset tuottajat ovat hänen mukaansa enemmän kiinnostuneita helposti tuotteistettavista palveluista. (Kananoja, 2011, s. 191–192.) On myös mahdollista, että palveluiden järjestäjän asettamien laatuvaatimusten täyttäminen tulee yksityiselle toimijalle yhtä kalliiksi kuin se olisi tullut julkisen tahon itse tuottaessa palveluita. Keskeistä kustannussäästöjen saavuttamisen kannalta on se, miten yksityinen palveluiden tuottaja säätelee omia sisäisiä toimiaan. (Coupet & McWilliams, 2017, s. 6, 9.)

3 Teoreettinen viitekehys

3.1 Päämies-agenttiteoria

Päämies-agenttiteoriaa voidaan soveltaa moniin erilaisiin taloustieteellisiin kysymyksiin, kuten julkisen sektorin ja veronmaksajan suhteeseen (Tuomala, 2009, s. 120). Kunnan ja kuntalaisen välisessä suhteessa kuntalainen tai toimielin, kuten kunnanvaltuusto, toimii päämiehenä ja kunta agenttina. Suhde monimutkaistuu edelleen silloin, kun on kyseessä kuntien välinen yhteistyö. Tällöin sekä agentit, että päämiehet etäännyvät toisistaan ja poliittiset prosessit monimutkaistuvat. (Bel & Warner, 2014, s. 59.) Tässä tutkimuksessa päämies-agenttiteoriaa käytetään kuvaamaan kuntaa sosiaalipalveluiden järjestäjänä, ja yksityistä toimijaa näiden palveluiden tuottajana, eli agenttina. Samankaltaista sovelusta teoriasta kunnallishallintoon ja palveluntuottajaan on käyttänyt muun muassa Val-kama (2004, s. 48) väitöskirjassaan.

Sintonen & Pekurinen (2006) kuvailevat agentti-päämies-suhteen syntyvän esimerkiksi liikesuhteessa tiedon epäsymmetriasta. Päämies-agenttiteoriassa päämies on tietämätön ja agentti tietäväinen osapuoli. (Sintonen & Pekurinen, 2006, s. 120.) On kuitenkin nostettu esiin, että tilanne voi olla myös päinvastainen. On mahdollista, että päämiehellä on tietoa, jota käyttää agentin tietämättä (Van Slyke, 2006, s. 162). Sosiaalipalveluissa laatua voidaan pitää tietona, joka agentilla toiminnastaan on, mutta päämies ei saa sitä täysin tietoonsa, sillä agentilla on aina paras tieto omasta toiminnastaan (Pirttilä & Taimio, 2011, s. 16–17). Laatua tai kustannussäästöä ei päämies-agenttiteorian mukaan tehdä yhteistyössä, vaan varmistus laadun toteutumisesta saadaan päämiehen tarkastuksin (Syrjä, 2011, s. 91).

Ongelmaksi julkisen ja yksityisen toimijan liikesuhteessa nousee informaation epäsymmetrian lisäksi kannustinten valinta. Keskeistä on se, miten päämies pystyy ohjaamaan agentin toimintaa kannustimien avulla. (Pirttilä & Taimio, 2011, s. 16–17.) Julkisella toimijalla kannustimena esimerkiksi sosiaalipalveluissa on yhteiskunnallinen tehtävä, kun

taas yksityinen yritys käyttää kannustimenaan rahallista korvausta (Tuomala, 2009, s. 124). Näiden osapuolten välille on keskeistä luoda sopimus, joka motivoi agenttia työskentelemään korvausta vastaan päämiehen toiveiden mukaisesti. Sopimus on tärkeä myös agentin toiminnan valvonnan vaikeuden vuoksi. (Lane, 2002, s. 132.) Sopimuksen perusteella agentilla on tiedossaan alusta lähtien se, mitä häneltä vaaditaan (Valkama, 2004, s. 205). Jollei laatua seurata tarkoin, voiton tavoittelu voi nousta laatua merkittävämpään rooliin agentin toiminnassa (Knabe & Sørensen, 2006, s. 4). Saavutetun laadun mittaaminen on kuitenkin sosiaali- ja terveystaloudessa hyvin vaikeaa. Mittareiden avulla voidaan todeta toteutuneita suoritteita, mutta tiedot eivät välttämättä kerro mitään esimerkiksi ikäihmisen kokeman elämänlaadun muutoksesta parempaan. (Petersen, Hjelmar & Vrangbæk, 2018, s. 151.)

Jotta valvonnan vaikutukset agentin toimintaan olisivat todelliset, on virheestä rankaistava, eikä rangaistus ole kannustimena riittävä, jos se on erittäin epätodennäköinen. Sosiaalipalveluiden tapauksessa julkinen toimija, eli päämies valvoo agenttinaan toimivan yksityisen palveluntuottajan toimintaa. Tällöin säätelyjärjestelmä toimii samalla kannustimena agentin toiminnalle. (Tuomala, 2009, s. 124–125.) Sanktioiden määrittely ei ole ongelmatonta, sillä jos sanktio on vaadittua työpanosta pienempi, voi tuottaja mieluummin maksaa sanktion, kuin tehdä vaaditun työn (Kähkönen, 2007, s. 16).

Valvonnan lisäys saattaa johtaa epäluottamukseen agentin ja päämiehen välillä, mikä saattaa aiheuttaa laadusta tinkimistä silloin, kun valvontaa ei suoriteta (Pirttilä & Taimio 2011, 16–17). Ihanteellista olisi, että päämiehen agentille luoma kannustinjärjestelmä, kuten sopimuksen mukaisista tehtävien täytöstä maksettu korvaus, ohjaisi agentin toimimaan sekä itsensä että päämiehen edun mukaisesti (Hyryläinen, 2004, s. 180). Näennäismarkkinoilla julkisen toimijan tulisi omata yksityiseen palveluntuottajaan ulkoista valtaa, mutta yrityksen sisäisten prosessien hallinnan tulisi olla yrityksellä itsellään. Julkisen toimijan byrokraattiset oikeudet ulottuvat kuitenkin myös yksityisen organisaation sisälle saakka. Samalla tavoin myös yritysten toiminnan riippuvaisuus julkisen toimijan

heiltä tekemistä hankinnoista siirtää julkista valtaa myös yrityksen sisälle. (Coupet & McWilliams, 2017, s. 7.)

Pirttilän ja Taimion (2011) mukaan julkiselta puolelta puuttuu voitontavoittelumotiivi, joka kilpailullisilla markkinoilla yksityisillä toimijoilla on. Tällä hetkellä, kun markkinoilla on useita tuottajia palveluille, asiakkaat eivät saa välttämättä aiheutettua riittävää painetta laadulla kilpailemiselle heikon informaationsa vuoksi. Tästä voi seurata se, että tilaajan tietämättä yksityinen tuottaja heikentää jonkin toimintansa osa-alueen laatua säästöjä saadakseen. Tällöin palveluntuottaja ilmoittaa päämiehelleen sellaisen tuotoksen, jolla se maksimoi voittonsa. Toimintakentällä ovat mukana myös kolmannen sektorin toimijat, jotka eivät tavoittele voittoa toiminnallaan. Nämä voittoa tavoittelemattomat palveluntuottajat houkuttelevat huonoimmin informoituja asiakkaita, sillä heidän statuksensa mukaisesti luottamus toimintaan on suurempi. Kolmannen sektorin toimissa julkisen päämiehen agenttina voidaan sen ajatella paljastavan todellisen tuotoksensa. (Pirttilä & Taimio 2011, 21–24.)

3.2 Transaktiokustannukset ostopalveluissa

Hallilla (2019, s. 74) on väitöskirjassaan käyttänyt transaktiokustannusten klassista jaottelua neljään eri luokkaan, jotka ovat tuottajan etsimisestä, sopimuksen muodostamisesta, tuottajan valvonnasta ja täytäntöönpanosta aiheutuvat kustannukset. Näennäis-markkinoilla transaktiokustannukset voidaan jakaa myös ennen sopimusta syntyviin ja sopimuksen seurantaan liittyviin kustannuksiin. Nämä kustannukset ovat toisistaan riippuvaisia. Usein transaktiokustannukset aliarvioidaan sekä tilaajan että tuottajan näkökulmasta. Transaktiokustannukset voidaan ajatella sitä suuremmiksi, mitä epävarmemmat ja monimutkaisemmat markkinat ovat. (Struyven & Steurs, 2005, s. 217–218; Hyyryläinen 2004, s. 56.) Jos tarkastellaan poliittisia, julkisen toimijan oman hallintorakenteen kustannuksia, transaktiokustannukset ovat suuremmat kuntayhteistyössä kuin yksittäisen kunnan toimiessa itsenäisesti. (Bel & Warner, 2014, s. 62.)

Päämies-agenttiteoriassa transaktiokustannuksiin luetaan sopimukseen johtavien neuvotteluiden ja hallinnollisten kustannusten lisäksi myös agentin toiminnan seuraamisesta aiheutuvat kustannukset. Agentti-päämiessuhteessa on taloudellisesti tarkoituksenmukaista suosia pitkiä sopimuksia silloin, kun transaktiokustannukset nousevat korkeiksi. (Lane, 2002, s. 133.) Samaan aikaan kilpailutuksella saavutettu taloudellinen hyöty saattaa pienentyä pitkiä sopimuksia käytettäessä, jollei kilpailutusta voida toteuttaa tarpeeksi usein (Hyyryläinen, 2004, s. 175). Sopimuksien muodolla on keston lisäksi muitakin vaikutuksia transaktiokustannuksiin. Jos sopimus järjestäjän ja tuottajan välillä on tehty sisällöltään yksityiskohtaisesti ja sen tekemiseen on käytetty aikaa, vaikuttaa se myöhemmin aiheutuviin transaktiokustannuksiin niitä alentavasti. Nopealla tahdilla toteutetut hankinnat usein kuormittavat hetkellisesti palveluiden järjestäjäorganisaatiota, mutta toisaalta laskevat hankinnasta aiheutuvia transaktiokustannuksia. Kustannuksia laskeva vaikutus saattaa olla vain hetkellinen, sillä kiireellä tehdyt päätökset voivat johtaa sopimusepäselvyyksiin ja edelleen lisääntyvään palvelun tuottajan valvonnan tarpeeseen. (Hallia, 2019, s. 155–157.) Transaktiokustannuksiksi voidaan laskea myös ne kustannukset, jotka tilaajalle syntyvät siitä, että tilaajan tulee ylläpitää valmiutta ottaa palveluntuotanto haltuun tuottajan mahdollisen konkurssin tai sopimusrikkkeen vuoksi (Petersen, Hjelm & Vrangbæk, 2018, s. 151; Warner & Hebdon, 2001).

Transaktiokustannusteorian mukaan palveluiden tuottaja tulisi valita yksityisen tai julkisen tuottajan välillä sillä perusteella, kumpi tuotantotapa olisi vaihdannasta aiheutuvien kustannusten perusteella tehokkaampaa (Hallila, 2019, s. 19; Coupet & McWilliams, 2017, s. 5). Sosiaalipalveluiden valvonnan ja sosiaalipalveluiden kilpailuttamisprosessin voi nähdä erittäin korkeana transaktiokustannustekijänä. Kun julkisten palveluiden yksityistämistä harkitaan taloudellisten säästöjen näkökulmasta, on yksityistäminen kannattavaa vain silloin, jos saavutetut säästöt tuottamatta jättämisestä ovat suuremmat kuin yksityisen toiminnan valvonnasta aiheutuvat kustannukset (Mayston, 1993, s. 69; Tuomala 2009, s. 126). Hallilan (2019) väitöskirjassa on tarkasteltu transaktiokustannuksia valvonnan näkökulmasta. Tulokset eri kuntien välillä ovat erilaisia. Yhden tutkimuksessa tarkastellun kunnan terveyspalveluiden tuottajien valvontaan käytetään jatkuvana

työaikana noin puolitoista työvuotta, mikä nähtiin merkittävänä transaktiokustannuksena. Toisessa kunnassa taas valvonta nähtiin osana virkamiehen ja poliitikon työtä, eikä sen merkitystä transaktiokustannuksen aiheuttajana pidetty suurena. (Hallila, 2019, s. 116, 129.) Hyyryläinen (2004, s. 56) on esittänyt, että transaktiokustannuksia, jotka luokitellaan informaatiokustannuksiksi, kuten palvelun laadun arvioiminen, voidaan alentaa vakiintuneiden kontaktien, varovaisten uudistusten sekä standardien ja akkreditoinnin avulla.

Käytännössä transaktiokustannusten vertailu on ikäihmisten asumispalveluiden osalta lähes mahdotonta (Pirttilä & Taimio, 2011, s. 32). Hallila (2019) on väitöskirjassaan nostanut esiin, että reaalisten euromääräisten transaktiokustannusten arviointi on haastavaa palveluiden järjestäjille riippumatta siitä, millä tavoin palvelut on järjestetty. Reaalisten transaktiokustannusten mittaaminen vaatisi kirjanpitoa varten yksilöidyn alatunnisteen näistä kustannuksista sekä pitkäkestoisen ja laajan seurannan. (Hallila, 2019, s. 154, 157.) Näihin laadun ja säästöjen kysymyksiin yksityistämisen kannattavuudesta verrattuna julkiseen tuotantoon herättiin vuonna 2008 alkaneen taantuman seurauksena. Tutkimuksissa on nostettu esiin säästöjen todellinen luonne. On epävarmaa, ovatko yksityistämällä hankitut säästöt todellisia jos transaktiokustannukset otetaan huomioon. Tästä on esimerkiksi Saksassa ja Italiassa seurannut joillain aloilla hiljalleen yksityistämisen vähenemistä ja oman tuotannon tai julkisten toimijoiden yhteistuotannon lisääntymistä. Myös kolmannen sektorin rooli sosiaalipalveluiden tuotannossa on nousussa. (Wollmann, 2018.) Myös Yhdysvalloissa taantuma on vaikuttanut yksityistämiseen. Yksityistämistä yleisemmäksi palveluntuotannon muodoksi on noussut julkisten toimijoiden välinen yhteistyö. (Germa & Mildred, 2015.)

Tässä tutkimuksessa transaktiokustannukset on tärkeää ottaa huomioon, sillä tutkimuksen tarpeen taustalla vaikuttavat kuntien tämänhetkiset niukat resurssit. Palveluita hankivan kunnan koolla on merkitystä, koska suurempi väestöpohja johtaa pienempiin transaktiokustannuksiin. Tämä johtuu siitä, että kun väestöpohja kasvaa esimerkiksi maakunnan kohdalla, jakautuvat transaktiokustannukset usein useammalle toimijalle, ja

silloin niiden voidaan yhden järjestäjän kohdalla ajatella laskevan. (Hallila, 2019, s. 157.) Tämä lisää palveluntuotannon ulkoistamisen kannattavuutta.

3.3 Sopimusteoreettiset näköalat sosiaalipalveluiden hankinnoissa

Kun palveluiden, tässä tapauksessa asumispalveluiden, tilaaminen ja tuottaminen toteutuu eri organisaatioissa, on tilaajan ja tuottajan välisiä suhteita säänneltävä sopimusten avulla (Syrjä 2011, s. 90). Sopimuksia voidaan luokitella eri tavoin. Silloin, kun julkinen toimija ostaa ulkoiselta palveluntuottajalta tavaroita tai palvelua, puhutaan ostosopimuksista. Tässä tutkimuksessa hankittavat palvelut ovat sosiaalipalveluita, jolloin niihin kuuluu julkisten tehtävien hoitaminen. (Hyyryläinen, 2004, s. 96, 101.) Jos tarkastellaan sopimuksia niiden luottamustason mukaan, voidaan yhteistyösopimuksista ja pehmeistä sopimuksista puhua korkean luottamustason sopimuksina, kun taas matalan luottamustason sopimuksiin voidaan lukea kaikki kovaan sopimiseen lukeutuvat, kuten klassiset ja liiketoimintasopimukset. Näin ollen luokittelu voidaan tehdä myös kovien ja pehmeiden sopimusten välillä. Luottamus mahdollistaa sopimuksen tekemisen, kun taas sopimus vahvistaa luottamusta. Nämä kaksi tekijää ovat keskenään vuorovaikutuksessa. (Hyyryläinen, 2004, s. 30–31, 34.)

Kananoja (2011) kuvailee, että kuntajohtajilta tarvittaisiin sosiaalipolitiikkaa, joka luo kumppanuuksia toimijoiden välille (Kananoja 2011, s.204). Tämä relationaalisten sopimusten mukaantulo nähdään myös reaktiona New Public Management- ajattelun tuomille negatiivisena koetuille seurauksille (Syrjä 2011, s. 90). Kumppanuussuhteissa julkisen ja yksityisen toimijan välillä riskit ovat jaettuja, ja samoin kumppanuudesta saadut hyödyt (Bailey 2004, s. 141). Luottamukseen perustuva kumppanuussuhde ei kuitenkaan tällä hetkellä toimi sosiaalipalveluiden järjestäjän ja tuottajan välillä, sillä jokainen toimija työskentelee omien etujensa mukaisesti (Tuomala, 2009, s. 123). Tämä näyttäytyy erityisen selkeästi tässä tutkimuksessa tarkasteltavassa yksityisen ja julkisen toimijan välisessä suhteessa, jonka toteutumiseen käytetään valvonnan keinoja.

Hyvinvointipalveluita hankittaessa pitkäaikaisissa, niin kutsutuissa kovissa sopimuksissa päämies, eli julkinen taho, käyttää erilaisia valvontamekanismeja, kuten ennakoivaa ja jälkikäteen suoritettua valvontaa sekä tarkastuksia varmistuakseen agentin, eli yksityisen sopimuskumppanin toiminnasta. Sopimukseen sisältyy kuitenkin myös agentin velvollisuus arvioida omaa toimintaansa jatkuvasti. Sopimuksia, jotka rahoitetaan julkisin, pääasiassa verovaroin, kutsutaan allokatiivisiksi sopimuksiksi. (Lane, 2002, s. 135–137.) Allokatiivisuus viittaa siihen, että sopimusten kustannukset rahoitetaan julkisen sektorin varoista. (Hyryläinen, 2004, s. 106). Kuluttaja ja kilpailuviraston (KVV) mukaan sosiaali- ja terveyspalveluiden kilpailuttamisen riskit voidaan torjua tarkoituksenmukaisella sääntely- ja ohjausjärjestelmällä (KKV, 2016). Päämies-agenttisuhteen tiedon epäsymmetria näkyy myös julkisen ja yksityisen toimijan sopimuksellisessa suhteessa. Julkisten organisaatioiden ja yksityisen yrityksen tiedottamisvelvollisuus ovat erilaisia; siinä missä julkinen toiminta on avointa, voivat samat kysymykset olla yksityisen yrityksen liikesalaisuuksia. (Hyryläinen, 2004, s. 151.)

Kunnallisilla toimijoilla on monenlaisia ajan myötä muuttuvia sosiaalisia tavoitteita toiminnalleen, jotka tekevät täydellisten pitkäaikaisten sopimusten laatimisen yksityisen toimijan kanssa lähes mahdottomaksi. Tämän ongelman mahdolliset ratkaisut eivät ole myöskään ongelmattomia. Ensinnäkin jo aiemmin esiin tuotu luottamukselle perustuva pitkäaikainen sopimus yksityisen toimijan kanssa ei tule kysymykseen. Toisekseen jos muuttuneiden olosuhteiden vuoksi otettaisiin ulkopuolinen neuvottelija muuttamaan sopimusten ehtoja kesken sopimuskauden, aiheutuisi hankinnalle lisää transaktiokustannuksia. (Coupet & McWilliams, 2017, s. 4.)

Myös omistusoikeusteoria vaikuttaa sopimusten noudattamiseen ja neuvotteluihin. Teoria olettaa, että koska kunta ja yksityinen tuottaja tekee sopimuksen vain kyseistä palvelukokonaisuutta varten ja varat on suunnattu siihen, agentti joutuu alisteiseen neuvotteluasemaan. Pirttilä ja Taimio (2011) tuovat esiin sopimuskauden aikana tapahtuvat mahdolliset muutokset ja sen, miten neuvottelutilanteissa sekä julkisen tilaajan, että

yksityisen palveluntuottajan välillä voi olla epätäydellisen informaation johdosta hankalaa tietää mihin tehtäviin agentti panostaa. Toisaalta teoria huomioi sen, miten sekä yksityinen että julkinen taho käyttävät asemaansa hyväksi muuttuvassa tilanteessa. Voidaan ajatella, että olosuhteiden muuttuessa kesken sopimuskauden yksityisen toimijan neuvotteluvoima lisääntyy. (Pirttilä & Taimio 2011, s. 16–18.) Julkiset organisaatiot ovat muuttuvissakin tilanteissa edelleen oman toimintavaltansa mukaisesti vastuussa, vaikka palveluiden tuotanto olisi järjestetty ostopalveluiden avulla (Hyyryläinen, 2004, s. 119).

3.3.1 Kunta agentin ohjaajana

Julkinen sääntelyviranomainen voi vaikuttaa markkinoiden toimintaan säätelemällä niiden rakennetta tai toimintaa (Tuomala, 2009, s. 128). Mitä enemmän palveluita siirretään julkiselta toimijalta yksityisen tai kolmannen sektorin tuottamaksi, sitä vaikeampaa ohjaaminen ja valvonta on (Fredriksson ym., 2009, s. 106). Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kolmea eri ohjauskeinoa, joilla päämiehenä toimiva kunta pyrkii vaikuttamaan palveluntuottajan eli agentin toimintaan. Ohjausmenetelmät voidaan jakaa suoraan ja epäsuoraan ohjaukseen. Suora ohjaus on pakottavin ohjausmuoto, joka kohdistuu suoraan palveluntuottajan toimintaan. (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall, 2002, s. 153.) Ohjausmenetelmien käytössä tärkeää on niiden yhteensopivuus (Heinämäki, 2012, s. 100). Tässä tutkimuksessa suorista ohjausmuodoista tarkastellaan normi- sekä sopimusohjausta. Epäsuoralla ohjauksella päämies koettaa vaikuttaa agentin kykyyn ja haluun käyttäytyä asetettujen tavoitteiden mukaisesti, ja saada agentin tekemään suoran ohjauksen vaatimat tehtävät (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall, 2002, s. 153). Tutkimuksessa epäsuoraa ohjausta edustaa informaatio-ohjaus.

Sopimusohjaus voidaan palveluntuottajan mukaan jakaa sekä sisäiseen, että ulkoiseen sopimusohjaukseen. Tämän tutkimuksen tapauksessa, jossa palvelut tuotetaan ostopalveluiden avulla, käytetään nimitystä ulkoinen sopimusohjaus. (Hyyryläinen, 2004, s. 22.) Sopimusohjaukseen lukeutuvat ne menetelmät, joilla sopimusosapuolet sopivat palvelun laadusta, määrästä, hinnasta ja sisällöstä (Heinämäki, 2012, s. 109).

Sopimusohjauksessa kunta päämiehenä tekee yksityisen tai kolmannen sektorin toimijan kanssa yksityisoikeudellisen sopimuksen, jossa kuvataan osapuolten oikeudet ja velvoitteet palvelutoimintaan liittyen (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall, 2002, s. 153). Täydellisten sopimusten tekeminen on rajatun rationaalisuuden vuoksi mahdotonta, joten niiden tulee olla niin kattavia kuin mahdollista, jotta päämies pystyisi ohjaamaan agentin toimintaa sopimuksen avulla. (Williamson, 1981, s. 554.)

Koska julkisen toiminnan vastuut säilyvät päämiehenä toimivalla palveluiden järjestäjällä, tulisi sopimukseen saada täydellisesti kuvattua sopimuksen osapuolten velvollisuudet ja vastuut. Sopimuksella voidaan ohjata agentin toimintaa niin, että sopimuksesta saatava korvaus velvoittaa agenttia toimimaan päämiehen edun mukaisesti. (Hyyryläinen, 2004, s. 152, 181.) Tällöin agentin saama taloudellinen hyöty saattaa pienentyä merkittävästi, mutta se voi pysyä markkinoilla tästä huolimatta, jos voittoa edelleen syntyy, joskin ilman maksimaalista voittoa (Coupet & McWilliams, 2017, s. 10). Sopimusohjausta voidaan rytmittää esimerkiksi erilaisten vuosikellojen avulla. Stakesin suosituksessa esitetyn kuntien ja sairaanhoitopiirien välisessä sopimusohjauksessa ohjaus on jäsennelty vaiheittain yhtenäiseksi palveluiden järjestämissuunnitelman kanssa. Prosessi alkaa tarjouspyynnön valmisteluun liittyvillä vaiheilla, josta edetään tarjousten käsittelyyn ja edelleen palvelusopimusneuvotteluihin. Ensimmäisen vuoden loppuun mennessä mallissa hyväksytään palvelusopimukset, jonka jälkeen sopimusohjaus keskittyy sopimusten toteutumisen seurantaan ja toteutumislaskelmiin. (Stakes, 2008, s. 23.)

Normiohjauksella tarkoitetaan sellaista ohjausmuotoa, joka velvoittaa toiminnasta vastuussa olevaa organisaatiota toimimaan tietyllä tavalla. Velvoitteita voidaan asettaa muun muassa lakien, erilaisten määräysten ja asetusten avulla. (Heinämäki, 2012, s. 91–93.) Tässä tutkimuksessa agentin normiohjausta edustaa muun muassa kappaleessa 3.2. esitetyt lakien ja säädösten palveluntuottajille asettama velvoitteet hakea lupaa sosiaalipalveluiden tuottamiselle, käyttää toiminnassa tietyntylaisia tiloja, tehdä sekä päivittää omavalvontasuunnitelmaa sekä velvoite kerätä asiakaspalautetta. Toisaalta normiohjausta palveluntuottajille tulee myös valtion tasolta asiakkaan oikeuksia määrävien

lakien ja säädösten välityksellä. Se sisältää perustuslain, substanssikohtaisen lainsäädännön, puitelait, jotka sääntelevät palvelua sekä asiakkaan subjektiiviset oikeudet. (Heinämäki, 2012, s. 91.)

Normiohjaus ei kuitenkaan ole toimivaa, jos ohjattava ei tunne häntä velvoittavia normeja (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall, 2002, s. 24). Päämies voi pyrkiä vaikuttamaan normiohjauksen vaikuttavuuteen – kuten muidenkin pakottavien ohjauskeinojen vaikuttavuuteen – esimerkiksi informaatio-ohjauksen keinoin (ks. esim Heinämäki, 2012, s. 96). Normiohjauksen ajatellaan siis toimivan tässä tutkimuksessa ikään kuin toteutettavan sopimus- ja informaatio-ohjauksen taustalla. Säännöt, jotka velvoittavat sekä palveluiden järjestäjää että tuottajaa, ohjaavat kaikkea toimintaa ylätasolta asettaen ne raamit, jonka sisällä muuta ohjausta toteutetaan.

Informaatio-ohjauksessa keskiössä on neuvonnan ja tiedon anto. Sen avulla ohjauksen antajana toimiva päämies antaa agentille tietoa, jonka se toivoo vaikuttavan agentin käyttäytymiseen halutulla tavalla. Informaatio-ohjaukseksi lasketaan myös erilaiset laatusuosituksset, joita ikäihmisten palveluillekin on annettu. (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall, 2002, s. 153, 43, 54.) Informaatio-ohjauksessa on tärkeää, että välitetty tieto on harkittua. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että se on oikealle kuulija- ja kohderyhmälle suodatettua. (Laihonen, 2009, s. 136.) Informaatio-ohjaus, jota kunnat antavat palveluntuottajille tämän tutkimuksen viitekehyksessä, pitää sisällään muun muassa valvontaan liittyvät ennakoivan valvonnan ohjauskäynnit ja sidosryhmätapaamiset sekä jälkikäteisvalvonnassa annetut ohjeistukset toiminnalle. Tarkastuksessa esiin nousseiden epäkohtien korjaamisen määräys voidaan nähdä yhtä aikaa myös Oulasvirran ym. (2002, s. 153) kuvaamana pakottavana normiohjauksena, koska usein toiminnan korjaamista vaaditaan sanktioiden uhalla. Myös asiakaspalautteen keräys palveluidentuottajalta lukeutuu informaatio-ohjaukseen. Niiden pohjalta voidaan kuvata esimerkiksi toiminnan kehityskulkua, ja niitä voidaan käyttää osana valvontatietoa (Heinämäki, 2012, s. 97; Laihonen, 2009, s. 152).

Informaatio-ohjauksella on usein melko heikko vaikutus ohjattavan käyttäytymiseen, mutta ohjattavan on helpompi hyväksyä informaatio-ohjaus suhteessa pakottaviin ohjausmuotoihin (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall, 2002, s. 29). Huomioiden tämän on perusteltua, että valvonnan keinot ovat etukäteistä ohjausta laajemmat. Informaatio-ohjauksen vaikuttavuuteen ikäihmisten asumispalveluissa voidaan ajatella lukeutuvan myös asiakaspalautteiden toteutuminen. Kaupungit toivovat palveluntuottajien keräävän asiakaspalautetta, mutta koska asiakkaat ovat huonokuntoisia, on kerätyn tiedon informaation arvo rajattu (Syrjä, 2011, s. 97).

3.4 Yhteenveto

Tässä tutkimuksessa keskiössä on päämiehen ja agentin välinen tiedon asymmetria. Valvonnan käsitteellisessä viitekehyksessä tiedon keräys ja tiedon saaminen agentin toiminnasta on tärkeää ikäihmisten hoidon laadun turvaamiseksi, mutta päämies-agenttiteorian perusajatus hankaloittaa sitä sopimussuhteessa, jossa palveluiden järjestäjänä toimiva kunta ja palveluita tuottava yritys ovat. Tämä nostaa omaan rooliinsa myös ne sopimukselliset keinot, joita kunta voi hyödyntää ohjatessaan ja velvoittaessaan palveluntuottajaa toimimaan omien sosiaalisten etujensa mukaisesti. Tutkimuksessa transaktiot puolestaan kuvaavat niitä tarvittavia muutoksia ja resursseja, joilla kunnan on päämiehenä mahdollista seurata agentin toimintaa.

4 Tapaustutkimuksen tutkimusasetelma

Tutkimus koostuu yhden tapausesimerkin havainnoinnista: keskiössä ovat Keravan kaupungin sosiaalipalveluiden, tarkemmin sanottuna ikäihmisten asumispalveluiden valvonnan tehostamiseen sekä valvontasuunnitelman luomiseen liittyvät prosessit. Myös valvonnan tehostamiseen liittyvät lomakkeet ja materiaalit nousevat tarkastelun kohteeksi. Tutkimuksessa havainnoitavaan prosessiin kuuluvat kaupungin sisäisten toimintojen ja valvontasuunnitelman kehittämisen eri vaiheiden lisäksi keskustelutilaisuudet kahden suuren kunnan valvonta-asiantuntijoiden kanssa, sekä kerätyn aineiston pohjalta tehty Keravan kaupungin viranhaltijan haastattelu. Tutkimuksessa käytetään tutkimusstrategiana tapaustutkimusta ja tutkimusmenetelminä laadullisia menetelmiä. Monien eri menetelmien käyttö tapaustutkimuksessa mahdollistaa ilmiön tarkastelun eri perspektiiveistä (Dooley 2011, s. 344). Käytetyt menetelmät ovat tässä tutkimuksessa reaktiivisia, mikä tarkoittaa sitä, että tutkittavat ovat tietoisia heihin kohdistuvasta tutkimuksesta (Hirsjärvi & Hurme, 1995, s. 16). Aiemmin tapaustutkimusta julkisten palveluiden järjestäjien tekemien hankintojen tarkasteluun on käyttänyt muun muassa Hallila (2019) väitöskirjassaan, jossa on tutkittu terveystieteiden laadun ja transaktiokustannusten välistä yhteyttä. Hallila on käyttänyt menetelmänä tapaustutkimusta toteavan vertailun avulla. Vertailu on toteutettu eri palveluiden järjestämistapojen välillä. Tutkimus on toteutettu teorialähtöisenä analyysinä, jolla hän on käsitellyt tekemiään haastatteluja sekä kysymyslomakkeilla kerättyjä tietoja. (Hallila, 2019, s. 69–74.)

4.1 Tapaustutkimuksen tausta: pohjustus case Keravaan

Laadullisen tutkimuksen avulla kuvataan todellisuuden moninaisuutta kokonaisvaltaisesti huomioiden sen, että tapahtumat vaikuttavat toisiinsa. Kvalitatiivisella tutkimuksella on yhteiskuntatieteissä 43 eri tutkimuksen lajia, joihin myös tässä tutkimuksessa käytetty tapaustutkimus lukeutuu. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara, 2014, s. 161–162.)

Tapaustutkimus voidaan nähdä sekä tutkimusmenetelmänä että -strategiana (Dooley, 2011, s. 336).

Tutkimusstrategiana tapaustutkimuksen avulla voidaan yhdistää erilaisia menetelmiä. Tapaustutkimuksen avulla voidaan ymmärtää monimutkaisia ongelmia ja se korostaa olosuhteiden tai tapahtumien ja niiden suhteiden yksityiskohtaista kontekstianalyysii. Tutkimustyyppinä se ei Dooleyn (2011) mukaan yksinään sovellu yleistämiseen, vaan lähinnä tietyn ilmiön ja siihen liittyvien muuttujien tarkasteluun. (Dooley, 2011, s. 336–346.) Peltola (2007) nostaa kuitenkin esiin, että tapaustutkimuksen tulosten pohjalta voidaan tehdä yleistyksiä käsitteelliseltä pohjalta. Tämä tarkoittaa sitä, että rinnastetaan tapauksen erityispiirteitä muihin vastaaviin tapauksiin. Kun tapausta tarkastellaan tietyssä teoreettisessa viitekehyksessä, tapaus näyttäytyy eri tavoin kuin jostain muusta viitekehyksestä tarkasteltuna. (Peltola, 2007, s. 119–120.) Yleistettävyyttä tapaustutkimuksessa voidaan tarkastella myös muista näkökulmista. On esitetty, ettei yleistettävyyttä olisi välttämättä tutkimuksen itse tarkoitus. Tutkimus voidaan nähdä myös lukijan ymmärryksen lisääjänä: lukija saa tutkimuksen kautta uuden lähestymiskulman tutkittavaan ilmiöön. Tapaustutkimuksen avulla tutkimuksen lukija voidaan viedä paikkaan, johon hän ei muutoin välttämättä pääsisi, ja joka avartaa hänen näkemystään tietystä ilmiöstä. (Leino, 2007, s. 216–217.)

Tässä tutkimuksessa Keravan kaupungin valvonnan kehittäminen ja valvonnan toteuttaminen asetetaan teoreettiseen viitekehykseen, joka on kuvattu aiemmin tässä tutkimuksessa. Näin ollen tutkimuksen käsitteet, kunnan ja palveluntuottajan välinen suhde teoreettisessa viitekehyksessä sekä tarkasteltavien tapahtumien kulut yhtyvät keskenään laajemmin kuin pelkkää lainmukaisuuden valvontaa tarkasteltaessa.

Tapaustutkimuksen kohteena voi olla esimerkiksi organisaatio tai prosessi, jota tutkitaan muun muassa havainnoinnin, dokumenttien sekä haastattelun avulla (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara, 2014, s. 135; Laine, Bamberg & Jokinen, 2007, s. 9–11). Tässä tapaustutkimuksessa tutkitaan, miten ikäihmisten tehostetun palveluasumisen valvonta järjestetään

keskisuudessa kunnassa, havainnoiden yksittäistä tapausta eli Keravan kaupungin valvonnan lähtökohtia ja valvontasuunnitelman valmistumista. Tapaus on siis rajattu hallinnollisen yksikön, tässä tapauksessa kunnan mukaisesti (Peltola, 2007, s. 114). Tutkimus on kiinnostunut sosiaalipalveluiden valvonnasta etenkin päämies-agentti-teorian, mutta myös transaktiokustannusteorian muodostamassa viitekehyksessä. Tapauksesta tehtyjen havaintojen sekä aiheen taustateorioiden pohjalta toteutettiin haastattelu Keravan kaupungin virkamiehelle, jotta saavutetaan mahdollisimman syvällistä tietoa tapauksesta. Tapauستutkimuksessa tietoja kerätään ja lajitellaan luokkiin niin kauan, kunnes tietojen luokat ovat vakiintuneet, eikä uutta tietoa tapauksesta enää irtoa (Dooley 2011, s. 341–343). Haastattelulla ja havainnoinnilla saadut tiedot luokitellaan havainnoinnin perusteella luotuihin luokkiin. Näistä luokista nostetaan esiin tutkimuksen kannalta oleellimmat asiat, ja poistetaan aiemmissa tutkimuksissa esillä olleet näkökulmat. (Hirsjärvi & Hurme 1995, s. 117–118.) Tässä tutkimuksessa tärkeää on saada esille etenkin valvonnan resursseihin ja järjestämistapaan liittyvät argumentit. Näiden luokkien pohjalta tehtiin analysointi Keravan tapauksesta.

Havainnointitilaisuuksissa kahden suuren kaupungin edustajien kanssa keskustelujen aiheet olivat molemmilla kerroilla samankaltaiset. Keskusteluista tehtiin tutkimusta varten muistiinpanoja. Keskusteluista tehtävät muistiinpanot rajattiin palveluntuotannon lainmukaisuuteen ja sen valvontaan, sekä sopimuksenmukaisuuteen, ja sen valvontaan. Kuntien edustajat nostivat keskustelujen edetessä esiin muitakin molempia toimijoita koskevia aiheita, kuten mahdollisen sote-uudistuksen vaikutukset palveluiden järjestämiseen. Näitä muita aiheita ei kirjattu muistiin, vaan keskityttiin tarkasti valittuun kontekstiin. Tällainen tarkempi rajaaminen havainnoille valikoitui käytännössä tutkimuksen edetessä. Häikiön ja Niemenmaan (2007) mukaan rajauksen avulla tehdään valintoja siitä, mikä tutkimuksen kannalta on oleellista tietoa ja mikä ei. Lisäksi rajaamalla voidaan tehdä kokonaisuudesta mielekäs, eristämättä sitä kuitenkaan tapauksen ympäristöstä. (Häikiö & Niemenmaa, 2007, s. 49–50). Lisäksi havainnoitavissa eri kaupunkien edustajien välisissä keskusteluissa nousi esiin valvonnan ja valvontasuunnitelman käytännön järjestäminen ja toteutus.

Kolmas havainnointitilaisuus oli Keravan kaupungin sisäinen kokous, jossa valvontasuunnitelman etenemistä sekä valvonnan vastuiden jakautumista esiteltiin vastuualueen esimiehille suunnitelmien parissa toimineiden viranhaltijoiden puolesta, ja asiaa käsiteltiin yhdessä. Keravan kaupungin sisäisen tapaamisen lisätiedon anti tutkimukselle jäi verrattain pieneksi useasta syystä. Ensinnäkin tilaisuudessa syntyi hyvin vähän keskustelua. Tilaisuudessa kuulijoille esitettyjen kysymysten perusteella aihe oli mukana olleille esimiehille vielä vieras, ja he olivat enemmän kuulijan roolissa tilanteessa. Tutkimuksen kannalta tällä tapahtumalla oli kuitenkin merkitystä. Koska tapaustutkimuksella voidaan tuottaa yksityiskohtaista tietoa ilmiöstä, tarkastellaan siinä myös koko prosessin dynamiikkaa (Häikiö & Niemenmaa, 2007, s. 48–49).

Tässä tilaisuudessa tutkimukselle merkityksellistä oli se, minkälaista materiaalia valvonnan kehittämisestä tilaisuuteen oli luotu, sillä se kuvasi yhtä etappia valvonnan suunnittelun vaiheista. Esimiehenä toimivat kuulijat olivat tilaisuudessa käytännössä kahdessa roolissa. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan valvontaa siinä kontekstissa, jossa kunta valvoo ostopalveluntuottajaa. Kunnalla on velvollisuus valvoa myös omaa palveluntuotantoa, joita näiden kuulijoiden yksiköt tuottavat. Eli kuulijajoukko edusti sekä kuntaa, mutta myös palveluntuottajia. Tällä perusteella tämän tilaisuuden havainnot rajattiin tutkimuksen ulkopuolelle, koska ne olisivat sivunneet liikaa kuulijoiden roolin perusteella omien palveluiden viranomaisvalvontaa. Tilaisuuden materiaalit kuitenkin otettiin tutkimuksen aineistoon, sillä niissä viranhaltija korosti sopimusvalvonnan osa-alueita ja valvonnan kysymyksiä, joihin ei vielä tuolloin ollut ratkaisua. Samassa yhteydessä esiteltiin myös valvontaohjelman luonnos vuodelle 2020 ja Keravan kaupungin uusi toimintasääntö. Tutkimuksessa valvonnan kehittämistä on seurattu erillisten keskustelutilaisuuksien havainnoinnin lisäksi viranhaltijoiden tapaamisia ja työskentelyä seuraten sekä valmisteluaineistojen ja muiden dokumenttien avulla. Toteutettu osallistuva havainnointi voidaan nähdä myös toimintatutkimuksena. Tällöin on tyypillistä, että reflektiivisyys kohdistuu kaikkiin toiminnan vaiheisiin (Suojanen, 1996, s. 27).

Tutkimuksen loppuvaiheessa toteutettu täydentävä haastattelu toteutettiin teemahaastatteluna, jolloin kysymysten aihepiiri on ennalta määritelty. Tässä tapauksessa määrittely tapahtui aiemmin tutkimusprosessissa tehtyjen havaintojen pohjalta, mutta kysymysten järjestystä ei ole ennalta määritelty (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara, 2014, s. 208.) Teemahaastattelussa teemojen tulisi olla niin väljiä, että ne mahdollistavat ilmiön monipuolisuuden paljastumisen. Pääasiassa kysymysten tulee olla avoimia. Yksi mahdollinen ongelma haastattelua toteutettaessa on se, kuinka kiinnostunut ja motivoitunut haastateltava on vastaamaan aihepiiriä koskeviin kysymyksiin. (Hirsjärvi & Hurme 1995, s. 42–46.) Tässä tutkimuksessa motivaation ei oleteta olevan ongelma, koska haastateltava kunnan edustaja on itse ehdottanut aihetta tutkittavaksi. Tämän tutkimuksen haastattelussa kysymykset täydensivät tutkimusaineistoa. Havainnoinnin ja dokumenttien tarkastelun avulla tutkimuksessa ei saavutettu tietoa tapauksessa esiintyvistä transaktiokustannuksista muuten kuin siten, että valvonnan kehittämiseen on käytetty paljon aikaa. Myöskään kaupungin ja palveluntuottajien väliset sopimukset eivät kuuluneet julkiseen tutkimusmateriaaliin, joten kannustinten, sanktioiden ja sopimusohjauksen menetelmiä täydennettiin haastattelun avulla. Haastattelussa käytetyt kysymykset on kuvattu taulukossa 1.

Haastattelun kysymykset	Haastattelun toteutustapa & ajankohta	Vastaajan rooli organisaatiossa
1. Kuinka suuret olivat ikäihmisten asu- mispalveluiden ostopalveluiden transaktiokustannukset vuonna 2019, kun huomioidaan toteutuneen valvonnan lisäksi valvonnan kehittä- minen, palvelukuvauksen mukaan- tulo ja muu työ, jota vuoden aikana valvonnan ympärillä on tehty?	Kasvokkain to- teutettu teema- haastattelu 5.3.2020	Keravan kaupungin hallinnon viranhal- tija
2. Miten uskot näiden toimenpiteiden vaikuttavan kustannuksiin seura- vassa kilpailutuksessa, joka järjeste- tään nykyisten sopimusten päätyt- tyä?		
3. Mitkä ovat sopimusohjauksen näkö- kulmasta keskeisiä elementtejä uu- sissa ikäihmisten asumispalveluiden ostopalvelusopimuksissa?		

Taulukko 1. Haastattelun kysymykset, toteutusmuoto ja -ajankohta, sekä haastattelun henkilön asema organisaatiossa.

Laadullisen tutkimuksen analyysi voidaan jaotella eri tapojen mukaan. Yksi tavoista on jaotella analyysi aineistolähtöiseen, teorialähtöiseen ja teoriaohjaavaan analyysiin. Aineistolähtöisessä analyysissä teoria ja aiempi tutkimus eivät liity millään tapaa analyysiin, vaan analyysi perustuu täysin aineistoon. Teorialähtöisessä analyysissä nojataan täysin aiempaan tutkimukseen ja teoriaan. Siinä tutkimuksen käsitteet määritellään teorian mukaan ja aineisto lajitellaan teorian muodostamiin luokkiin. Tässä tutkimuksessa käytetään tulosten analysointiin kolmatta, eli teoriaohjaavaa analyysiä. Tässä analyysitavassa yhdistyvät kaksi aiemmin mainittua analyysitapaa. Analyysiyksiköt valitaan vapaasti kerätystä aineistosta, mutta aineiston analyysin apuna toimii teoria. Tarkoitus on, että tutkimuksessa saatuja tietoja analysoidaan aluksi aineistolähtöisesti, mutta lopulta saatuja tuloksia peilataan teoriaan ja valmiisiin malleihin, eli tutkimuksessa saavutettu empiirinen aineisto pyritään liittämään teorian antamiin valmiisiin käsitteisiin. (Tuomi &

Sarajärvi, 2018: s. 107–111, 133.) Tässä tutkimuksessa aineistosta kerätyt alaluokat yhdistetään teorialähtöisiin yläluokkiin, joista yhdistetään lopulliset päätelmät.

4.2 Tutkimusongelmat

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan Keravan kaupungin valvonnan tehostamista, siihen liittyvien dokumenttien ja tutkimuksessa tehtyjen havaintojen perusteella päämies-agenttiteoriaan pohjautuen. Tarkoituksena on saada teorialähtöisesti syvää ymmärrystä seuraaviin kysymyksiin:

Miten ikäihmisten asumispalveluiden valvonta järjestetään tutkimuksen kohteena olevassa Keravan kaupungissa?

Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan aihetta seuraavien kysymysten avulla:

Miten ostopalveluiden valvonta huomioidaan palveluntuottajan ja tilaajan välisessä sopimussuhteessa?

Millaisten menetelmien avulla julkinen palveluiden järjestäjä varmistuu tilaamansa palvelun laadusta?

5 Case Kerava – tutkimuksen aineisto

Kerava on Keski-Uudellamaalla sijaitseva kunta, jonka asukasluku vuoden 2017 lopussa oli 35 579. Ikäihmisten asumispalvelut kuuluvat Keravan kaupungin organisaatiossa Arjessa selviytymistä tukeviin palveluihin. Vuoden 2017 lopussa kaupungin oman tuotannon asumispalvelupaikkoja oli 92 ja ostopalveluina hankittavia paikkoja oli 71. Jonotusaika asumispalveluihin oli keskimäärin 64 vuorokautta, mikä jää selvästi alle lain määrittelemän kolmen kuukauden maksimajan. Ikäihmisten yksityisiltä palveluntuottajilta ostettuihin palveluihin käytettiin vuonna 2017 noin 2,8 miljoonaa euroa. (Tilinpäätös, 2017.) Vuodesta 2017 vuoden 2020 alkuun tilanne on muuttunut tutkimuksessa tehtyjen havaintojen perusteella siten, että ostopalveluina hankittuja asumispalvelupaikkoja on 103. 75 vuotta täyttäneiden osuuden ennustetaan Keravan kaupungissa nousevan seuraavan viiden vuoden aikana nykyisestä 3040:stä henkilöstä 4320:een henkilöön. (Ikäihmisten asumispalveluiden palvelukuvaus, 2020, s. 4).

5.1 Ikäihmisten asumispalveluiden valvonnan lähtökohdat Keravalla

Ennen vuotta 2019 Keravan kaupungin ikäihmisten asumispalveluiden valvonta on toteutettu osana muuta viranhaltijoiden työtä. Vuoden 2017 Keravan kaupungin tilinpäätöksessä mainitaan, että yksityiset palveluntuottajat ovat tehneet asumispalveluyksiköissään asiakastyytyväisyyskyselyitä, ja että reklamaatioiden määrä on ollut vähäinen. Keravalla sosiaalipalveluiden valvonnan kehittäminen lähti liikkeelle keväällä 2019 julkisuudessa esiin nousseiden valtakunnallisesti näkyvien epäkohtien jälkeen. Keravan kaupunki myös havahtui sopimusveloitteiden noudattamisen laiminlyöntiin raportoinnin osalta vuoden 2019 alussa, kun se tekemiensä selvitysten perusteella osoitti palveluntuottajille aiheesta reklamaatioita.

Vuonna 2019 Etelä-Suomen aluehallintovirasto pyysi toiminta-alueensa kuntia sekä kuntayhtymiä tarkastamaan yksityisiä ikäihmisten asumispalveluyksiköitä toukokuun 2019 loppuun mennessä. Lisäksi he pyysivät kuntia varmistamaan omien yksiköidensä

toiminnan asianmukaisuuden. Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueella tarkastettiin tuolloin kuntien toimesta 97 yksikköä. Näistä tarkastetuista yksiköistä neljä toimii Keravan alueella, ja tarkastuksen suoritti Keravan kaupunki. Kaikki Keravan kaupungin suorittamat tarkastukset tehtiin ennalta ilmoittaen. (Etelä-Suomen aluehallintovirasto, 2019.)

Kunnissa valtuusto päättää kunnan talouden ja toiminnan tavoitteista sekä toteuttamisesta (Kuntalaki, 1995, 13 §). Kevään 2019 tapahtumien jälkeen Keravan Sosiaalidemokraattinen valtuustoryhmä jätti 3.6.2019 kaupunginvaltuustosta edelleen kaupunginvalituksen valmisteltavaksi valtuustoaloitteen koskien sosiaalipalveluiden valvontaa.

Kunnalla on vastuu valvoa alueellaan sijaitsevien sosiaalipalveluyksiköiden toimintaa. Sosiaalipalveluyksiköt ovat lastensuojelu-, vanhus-, mielenterveys-, päihde- ja vammaispalveluyksiköitä.

Kunnan tehtävänä on valvoa, että asiakkaille on laadittu asianmukainen hoito- ja palvelusuunnitelma ja että asiakkaat saavat hoito- ja palvelusuunnitelman mukaiset laadukkaat palvelut.

Kunnat voivat toteuttaa sosiaalihuollon valvontaa monin eri tavoin. Keravalla valvonnasta vastaa Sosiaali- ja terveystoimiala. Viranhaltijoiden vastuulla on seurata sekä kunnan omaa että alueen yksityistä palveluntuotantoa. Keravalla viranomaiset tekevät valvontaa muun työnsä ohella ja valvontaan kohdistettu resursointi ei ole riittävää. Lisäksi osa valvonta kohteista kuuluu valvovan viranomaisen omaan vastuualueeseen, jolloin viranhaltija on esteellinen suorittamaan puolueetonta valvontaa.

Keravan sd-valtuustoryhmä esittää, että Kerava käynnistää sosiaalipalveluiden valvontaohjelman valmistelun. Valmistelussa selvitetään mahdollisuus valvonnan hankkimiseen ostopalveluna tai kuntayhteistyönä. Valvontaohjelman tulee sisältää sosiaalipalveluyksiköiden valvonnan periaatteet ja toteutussuunnitelman Keravalla toimivissa ostopalveluyksiköissä ja kaupungin omissa lastensuojelu-, vanhus-, mielenterveys-, päihde- ja vammaispalveluyksiköissä. (Sosiaali- ja terveyslautakunta 20.11.2019, § 111.)

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan valvontaohjelman valmistelua ikäihmisten asumispalveluiden ostopalveluiden osalta. Vaikka yllä esitetyssä lautakunnan aloitteessa valvontaa määritellään hoitoa ja palvelua saavan asiakkaan näkökulmasta, tarkastellaan

tutkimuksessa myös tilaaja-tuottaja-suhteen vaikutuksia valvonnan järjestämiseen ja toteuttamiseen. Jotta tapauksesta saadaan mahdollisimman kokonaisvaltainen kuva, sivutaan tutkimuksessa Keravan kaupungin osalta myös kilpailutukseen liittyvää materiaalia. Kuviossa 3 on esitetty tämän tutkimuksen etenemistä vieretysten Keravan kaupungilla tehdyn työn kanssa. Tutkimuksessa tarkastellaan tapahtumia ja aineistoa Keravan kaupungin valvonnan kehittämisestä maaliskuusta 2019 alkaen. Ennen tutkimusprosessin alkua ajoittuvan ajan aineisto muodostuu vain kirjallisesta materiaalista. Syksyllä 2019 tutkimukseen tulee mukaan myös tapahtumien ja työskentelyn havainnointi.



Kuvio 3. Aikajana tapahtumista

Syksyn 2019 aikana Keravan kaupungin edustajat tapasivat lähialueiden, Keravan kaupunkia suurempien kuntien edustajia valvonta-asian tiimoilta. Tilaisuuksissa keskusteltiin ja jaettiin tietoja muun muassa valvontasuunnitelmien sisällöstä, valvontatiedon käytettävyydestä, valvonnan käytännön toteuttamisesta sekä mahdollisesta valvontayhteistyöstä. Belin ja Warnerin (2014) mukaan kuntien välinen yhteistyö voidaan luokitella muun muassa viralliseen ja epäviralliseen yhteistyöhön. Virallinen, muodollinen yhteistyö voi olla joko operatiivista tai koordinoivaa, ja se saattaa sisältää esimerkiksi kuntien yhteisiä hallinnollisia elimiä. (Bel & Warner, 2014, s. 54–55.) Tässä tapauksessa voidaan Keravan ja näiden suurempien kaupunkien välillä ajatella olevan epävirallista yhteistyötä valvonnan suunnittelussa. Valvonnan suorittamisen yhteistyö ei keskustelutilaisuuksien pohjalta toteutunut, mutta asioita käsiteltiin sellaisella tasolla, että se voi tulla mahdolliseksi, kun tuleva sote- ja maakuntauudistus toteutetaan. Keskustelunaiheeksi nousi myös kilpailutuksen toteuttaminen valvonnan järjestämisen näkökulmasta, joka tässä tutkimuksessa näkyy myös sopimusteoreettisen tarkastelun kautta.

5.2 Keskustelutilaisuuksien havainnot

Tutkimusta varten havainnoitiin Keravan kaupungin ja kahden muun Keravan kaupunkia suuremman toimijan välisiä keskustelutilaisuuksia. Kaupunkien välisissä keskustelutilaisuuksissa lainmukaisuuden valvonnan keskiössä oli se, mitä tarkastuskäynneillä todellisuudessa tarkkaillaan, ja millaisin lomakkein tietoja voidaan etukäteen ja valvontakäyntien yhteydessä kerätä. Koska Keravalla ei ollut tiettyä mallia, jonka mukaan toimia, keskeytettiin aiheessa käytännön tekijöihin, kuten siihen, kuinka suuri osa asiakaskirjauksista, lääkeluvista ja tiloista tarkastuskäynneillä katsotaan, ja kuinka näiden seuranta voisi olla jatkuvaa myös sopimuksenmukaisuuden näkökulmasta. Koska palveluita järjestävien kaupunkien valvontatiimit valvovat ostopalveluiden ohella myös omaa palveluntuotantoa, puhutaan siitä, ettei ostopalveluilta voi vaatia enempää kuin omalta palveluntuotannolta. Keravan kaupungin käytäntö ostopalveluissa asuvan ikäihmisen kohdalla on ollut se, että palveluohjaaja on käynyt vuosittain tapaamassa asiakasta, jolloin on voitu konkreettisesti nähdä asiakkaan hoitosuunnitelman ajantasaisuus ja asiakkaan

tyytyväisyys. Esiin nousivat myös käynneillä huomioitavat aistinvaraiset mittaukset, kuten yleinen siisteys ja tunnelma ja niiden vaikutus valvonnan lopputulokseen. Kaikilla toimijoilla oli yhteneväiset mielipiteet siitä, kuinka haastavaa laatua on mitata. Kerava esittikin kysymyksiä siitä, miten palvelutuottajien omavalvontasuunnitelmiin voidaan lisätä mitattavuutta.

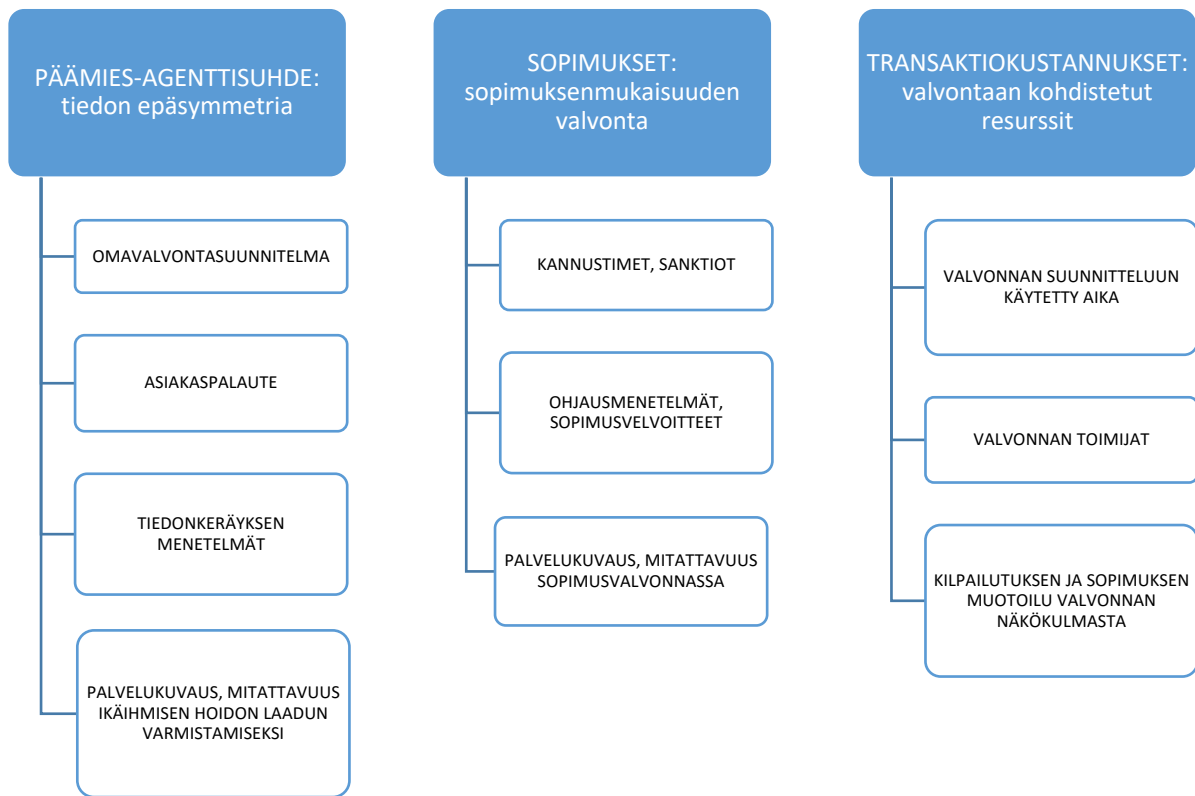
Esiin nousi se, miten asiakaspalautetta kerätään, ja haastatellaanko asiakkaita, omaisia ja henkilökuntaa käynneillä tuottajan toimipisteessä. Kerava huomioi myös millä tavoin voitaisiin varmistua siitä, että valvonnan toteuttaminen olisi tekijästä riippumatonta ja neutraalia sekä siitä, että valvontatieto kirjataan ymmärrettävästi. Ymmärrettävällä kirjaamisella tarkoitettiin sitä, että myös kirjausta tarkasteleva henkilö, joka ei ole ollut käynnillä mukana pääsisi kertomusta lukiessaan samaan lopputulokseen. Valvontatiedon kulku järjestäjien välillä on myös aihe, jota Keravalla pohditaan. Kerava on luottanut siihen, että niiden kuntien palveluiden järjestäjät, joiden alueella keravalaisia on sijoitettuna ostopalvelupaikkoihin, suorittavat oman alueensa valvonnan. Näistä toisessa kunnassa toteutettavista valvontakäynneistä jokainen palveluita kyseisestä yksiköstä ostava kunta saa raportin valvonta-asian päätyttyä. Jos reklamaatio tulee toisen kunnan alueella toimivasta tuottajayksiköstä, otetaan ensin yhteys tuottajakuntaan sen selvittämiseksi, onko kohdetta valvottu, ja sen jälkeen pohditaan, tehdäänkö valvontakäynti. Järjestäjät valvovat siis myös muiden kuntien alueilla sijaitsevia ostopalveluiden tuottajiaan tarpeen mukaan.

Myös se, minkä tasoinen ongelma aiheuttaa reklamaation syntymisen, ja minkä tasoiseseen asiakaspalautteeseen tulee puuttua, nousi keskusteluun. Niin ikään sopimuksenalaiset neuvottelut sekä sopimuksen valvonnan raportointi sekä sisäisesti että luottamushenkilöille oli Keravan kiinnostuksen kohteena. Muutoinkin valvontatietoa tulee tulevaisuudessa välittää Keravan luottamushenkilöille, ja tämän laajuutta sekä tiheyttä pohdittiin yhdessä sidosryhmien kanssa. Millaisia ukaaseja voidaan antaa esimerkiksi asiakkaiden sijoittamisesta toisaalle, kun kaikki kaupungin alueella sijaitsevat ikäihmisten

sijoituspaikat kuitenkin tarvitaan. Palveluntuottajiin koetaan kuitenkin voitavan vaikuttaa rahavirran tyrehtymisen pelotteella.

Keravan edustajat olivat kiinnostuneita sekä lainmukaisuuteen että sopimuksenmukaisuuteen liittyvästä sanktiojärjestelmästä. Esiin nousi se, millaisia sakkoja voidaan käyttää, ja miten epäkohtia pyydetään oikaisemaan. Keravalla on koettu, ettei käytössä ollut sanktiojärjestelmä ole aiheuttanut uskottavaa painetta tuottajien toiminnan ohjaamiseksi. Sopimuksenmukaisuuden valvontaan lasketaan tässä tutkimuksessa kuuluvan etenkin sellaiset tekijät, joihin ikäihmisten asumispalveluiden tuotantoa ohjaavat lait eivät velvoita. Nämä voivat olla esimerkiksi tietyin aikavälein toteutettavat asiakastyytyväisyyskyselyt sekä palveluntuottajan tarjouksessa lupaama, lainmukaista mitoitusta suurempi henkilöstömitoitus.

Sopimuksenmukaisuuden valvonnan sijoittaminen osaksi lainmukaisuuden valvontaa oli yksi keskustelun kohde, sillä AVI valvoo ainoastaan lainmukaisuuden toteutumista, ja sopimuksen valvominen on kokonaan kunnan vastuulla. Erilaisten palvelukuvausten käyttäminen mahdollistaisi sopimuksenmukaisuuden valvonnan yhdessä lainmukaisuuden valvonnan kanssa. Kaikki toimijat olivat yhtä mieltä siitä, että hyvät suhteet toimijoihin lisäävät luottamusta. Sopimuksen sisällöllä on toimijoiden mukaan suuri merkitys valvontaan, sillä mitään mitä ei seurata, ei voida kirjata ylös sopimukseen. Keravalla kysymykseksi nousikin koko valvonta-aihetta koskeva seurantatyökalu, jolla eri valvonnan osa-alueita ja toteutuneita valvontaan liittyviä tapahtumia voidaan hallinnoida.



Kuvio 5. Havainnoinnilla kerättyjen tietojen teoriayhteys

Havainnointitilaisuuksissa sekä tarkastelluissa dokumenteissa esiintyneet erilaiset aiheet on kuviossa 5 luokiteltu teoreettisen viitekehyksen mukaisesti. Taulukoissa aineistoyksiköt on luokiteltu teoriayhteytensä mukaan. Tiedon keräyksessä sekä havainnointitilaisuuksista tehty muistiinpanot että kirjallisen aineiston osat luokiteltiin kuvion 5 mukaisesti. Tämän jälkeen tietoyhteyksiä aineistojen välillä laajennettiin, ja yksiköt yhdistettiin edelleen Keravan kaupungin edustajien tutkimuksen aikana esiin noustamien painotusten avulla kolmeen suurempaan luokkaan; valvonnan resursseihin, sopimuksen sisältöön ja sopimuksen noudattamiseen, sekä tiedon keräykseen ja tiedon kulkuun toimijoiden välillä. Havainnoinnin lisäksi tutkimuksen lopulliseksi aineistoksi valittiin Keravan kaupungin Sosiaali- ja terveystieteiden toimialan palveluiden valvonnan yleissuunnitelma

(2019), Ikäihmisten asumispalveluiden palvelukuvaus (2020) ja Keravan kaupungin sosi-aali- ja terveyslautakunnan muistiot.

5.3 Päämies-agenttiteoria – Tiedon keräys ja tiedon kulku toimijoiden vä-lillä

Tässä tutkimuksessa tiedon keräystä ja tiedon kulkua tarkastellaan sekä ikäihmisten asu-mispalveluiden laadun toteutumisen että sopimusvelvoitteiden toteutumisen näkökul-masta. Palveluntuottajat ovat aiemmin keränneet asiakaspalautetta palveluasumisen asiakkailtaan omaan käyttöönsä niissä yksiköissä, joissa Keravan kaupungilla on ollut asi-akkaita sijoitettuna. Reklamaatioita ostopalvelulla tuotetuista asumispalveluista ei kau-pungille saakka ole viimeisen viiden vuoden sisällä tullut. Helmi-maaliskuussa 2019 Ke-ravan kaupungin keskeisille palveluntuottajille osoitettiin kaupungin toimesta reklamaa-tioita ja silloisten sopimusten mukaisia sopimussakkoja, sillä he eivät olleet toteuttaneet reklamaatioraportointia sopimuksen edellyttämällä tavalla koko sopimuskauden aikana. Kuitenkin keväällä 2019 tehdyissä tarkastuksissa joitakin epäkohtia nousi tutkimuksen aikana tehtyjen havaintojen mukaan esiin.

Palveluiden kilpailutuksen yhteydessä käyttöön otetussa palvelukuvauksessa Keravan kaupunki velvoittaa palveluntuottajia keräämään asiakas- tai omaispalautetta vähintään joka toinen vuosi. Asiakastyytyväisyyttä palveluntuottajien yksikössä seurataan Keravan kaupungin raportointivelvoitteiden muodossa kuitenkin vuosittain, joko Keravan kau-pungin toimesta, tai palveluntuottajien toteuttaman asiakastyytyväisyyden avulla. Tä-män lisäksi palveluntuottajien tulee vuosittain raportoida Keravan kaupungille työnteki-jöiden vaihtuvuudesta sekä työhyvinvoinnista. Lisäksi palveluntuottajalla on kuukausit-aisia ja kolmen kuukauden välein toistuvia raportointivelvoitteita. Palveluntuottajien tu-lee toimittaa Keravan kaupungille kerran kuukaudessa seurantataulukko, johon on lis-tattu asukkaiden lukumäärä, henkilöstön koulutus ja toteutuneet työtunnit päivittäin, sekä henkilöstön lääkeluvat. Reklamaatioselvitykset Keravan kaupunki vaatii palvelun-tuottajilta uudessa sopimuksessa kolmen kuukauden välein. Tässä tutkimuksessa nämä

kaikki toimet luetaan päämiehen toteuttamaan agentin seurantaan, jolla informaation epäsymmetriaa voidaan vähentää.

Tuomalan (2009, s. 124-125) esittämän kannustinteorian mukaan agentin toimintaa tulee tarkastella riittävän usein, ja informaatiovaihto agentin ja päämiehen välillä tulee suunnitella huolellisesti. Keravan kaupungilla on luotu vuosikello valvontatiedon keräämisen jäsentämiseksi. Vuosikello on myös palveluntuottajien saatavilla ja se ohjaa sopimuksenmukaisen raportoinnin aikataulutusta ja toteutumista. Keravan kaupungin ja ikäihmisten asumispalveluiden palveluntuottajien välisissä sopimuksissa neuvottelun mahdollisuuksia sopimussakkojen asettamisessa korostetaan. Laatupoikkeamien määrittelyssä on nostettu esiin niistä aiheutuvat sanktiot, mutta myös se, miten palveluntuottajan tulee ottaa yhteyttä tilaajaan, jos jotain poikkeavaa palveluntuotannossa ilmaantuu. Sopimuksessa tuodaan esiin neuvottelun mahdollisuus poikkeavissa tilanteissa silloin, jos se on tilanteeseen nähden mahdollista. Tämän voidaan tutkimuksen viitekehyksessä ajatella ohjaavan agenttia avoimempaan tiedonvaihtoon päämiehen kanssa, jos tiedon antaminen pienentää mahdollisuutta merkittävään sopimussakkoon, tai mahdollistaa neuvottelun tilaajan ja palveluntuottajan välillä.

Keravan kaupungin valvonnan yleissuunnitelmassa korostetaan toiminnan, vuorovaikutuksen ja viestinnän avoimuutta. Palveluntuottajan ohjauksen näkökulmasta ennalta ilmoitettujen valvonnan ohjauskäytien tarkoituksena on antaa palveluntuottajalle ajankohtaista tietoa muun muassa suosituksista, lainsäädännöstä ja ohjeista. Viestinnällä pyritään asiakaslähtöisyyteen ja ymmärrettävyyteen siten, että kaupunkilaiset ovat tietoisia viestintäkanavista, ja viestintää suunniteltaessa huomioidaan kuulijat. Kaupunki ottaa valvonnan yleissuunnitelman mukaan huomioon eri ryhmiä edustavat kaupunkilaiset siten, että Kerava on muun muassa julkaissut internet-sivuillaan sekä valvonnan yleissuunnitelman että ikäihmisten asumispalveluiden palvelukuvauksen toimintansa läpinäkyvyyden lisäämiseksi. Keravan toteuttamasta valvonnasta tiedotetaan myös sosiaali- ja terveyslautakuntaa sekä kaupunkilaisia. Valvonnan yleissuunnitelman mukaan ohjaus- ja valvontatoiminnasta laaditaan vuosittain raportti, joka julkaistaan niin päättäjien kuin

kaupunkilaisten luettavaksi kaupungin internet-sivuilla. Tällainen toimintatapa voidaan nähdä tämän tutkimuksen viitekehyksessä askeleena kohti muiden Nykäsen ym. (2016, s. 9–12) tutkimuksessa mukana olleiden maiden tapaa pitää palveluiden laatutietoa julkisesti nähtävillä.

Valvontatieto on Keravalla aiemmin kerätty diaariin sekä verkkolevyllä. Kerätty tieto ei ole ollut systemaattisesti koostettua eikä yhdenmukaista. Nyt valvonnan tehostamisen myötä tiedon uudentamiselle keräämiselle on useita eri vaikuttimia, sillä hoidon laadun ja lainmukaisuuden lisäksi valvonnan keskiöön on nostettu sopimuksenmukaisuus. Tämä on johtanut siihen, että Keravan kaupunki on kehittänyt lomakkeita sekä valvontatiedon keräämiseen että valvontatapahtumien seuraamiseen. Valvontatapahtumien seurannassa kerätään tieto erilaisista valvontatapahtumista kuten käynneistä, toteutetusta palveluntuottajan ohjeistuksesta sekä asiakaspalautteista yhteen, kaikkien organisaation valvontatoimijoiden saatavilla olevaan taulukkoon palveluntuottajakohtaisesti. Tarkoituksena on kerätä tietoa palveluntuotannon riskeistä, ja perustaa palveluntuottajille suunnattu ohjaus mahdollisesti myöhemmin poikkeamiksi muodostuviin kohteisiin. Tämä tiedon keräys ja sen perusteella toteutettu ohjaus luetaan tässä tutkimuksessa informaatio-ohjauksen keinoksi, jolla päämies ohjaa agentin toimintaa ennakoivalla valvonnalla.

Valvonnan toteuttamisen tueksi on Keravalla luotu lomake, johon kaikki mitattavissa tai todennettavissa olevat asiat kerätään huomioineen. Lomake perustuu lainmukaisiin velvoitteisiin, sopimuksen mukaisuuteen sekä palvelukuvauksen vaateisiin. Tällä pyritään siihen, että valvonta- ja ohjauskäynnit olisivat yhteismitallisia ja helposti todennettavissa myös jälkikäteen. Lomakkeen aihealueet on jaettu eri luokkiin niin, että tarvittaessa ohjauskäynnillä voidaan tarkastella myös vain yhden osa-alueen toteutumista tarkemmin. Selkeämmin hoidon laatua tarkastelevat kohteet ovat tämän tutkimuksen viitekehyksessä sellaisia, joiden toteutumista voidaan seurata yksittäisten asiakkaiden hoito- ja palvelusuunnitelmia ja niiden toteutumista lukien. Tällaisia tarkastelun kohteita lomakkeissa voivat olla esimerkiksi päivittämisen ulkoilumahdollisuuden toteutuminen sekä

muun aktiviteetin kirjaukset, sekä erilaisten mittausten toteutuminen palvelukuvauksessa esitettävien vähimmäisvaatimusten mukaisesti. Palvelukuvauksessa ja edelleen valvontalomakkeissa korostetaan myös asukkaan omaa tahtoa, ja sitä, että asukkailla ja näiden omaisilla on mahdollisuus vaikuttaa sekä hoitoon ja huolenpitoon että yksikön arkeen.

Valvontalomakkeessa on lisäksi esimerkiksi palveluntuottajan tilojen vaatimusten täyttymistä ja lääkehoitoa koskevat osuudet. Oman komponenttinsa lomakkeessa muodostaa myös henkilöstön osuus, jossa tarkastellaan muun muassa mitoituksen täyttymistä suhteessa palvelukuvauksessa annettuun minimimitoitukseen, työsuhteiden laatua sekä työntekijöiden pätevyyttä. Keravan kaupungin palvelukuvauksessa on tarkasti määritelty, millainen henkilöstörakenne palveluntuottajalla tulee olla. Tähän lukeutuu esimerkiksi se, kuinka suuri osa kunkin ammattiryhmän edustajia tulee palveluntuottajan yksikössä olla. Palveluntuottaja ilmoittaa nämä edellä mainitut henkilöstöasiat Aluehallintovirastolle hakiessaan lupaa toiminnalleen (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista, 2011, 8 §). Tässä tutkimuksessa tarkoitettussa tiedon keräyksessä palveluntuottajalta on kuitenkin tarkoitus tarkastella palveluntuottajan yksikkökohtaisia toteutuneita henkilöstömitoituksia sekä henkilöstörakennetta suhteessa sijoitettujen asukkaiden määrään.

Ennen ennalta ilmoitetun valvonta- tai ohjauskäynnin toteuttamista Keravan kaupunki pyytää muden valvontaviranomaisten tapaan palveluntuottajalta esitietoa toiminnasta esimerkiksi omavalvontasuunnitelman muodossa. Omavalvontasuunnitelmaa tarkastellaan sekä sen yleisen ohjeenmukaisuuden että hankintasopimuksessa sille asetetun ohjeistuksen näkökulmasta. Valvonta- tai ohjauskäynnin toteutumisen jälkeen Kerava toimittaa valvontalomakkeeseen perustuvan valvontakertomuksen palveluntuottajalle, muille palveluntuottajalta palveluita ostaville kunnille ja aluehallintovirastolle.

5.4 Transaktiokustannusteoria – Valvonnan resurssit

Keravan kaupungilla ikäihmisten asumispalveluiden valvonnalle ei ole ennen vuotta 2020 osoitettu erillistä henkilöstöresurssia. Transaktiokustannusten alle on tässä tutkimuksessa luokiteltu valvontaan kohdistetut erilaiset resurssit, jotka pääasiassa tarkoittavat henkilöiden työpanosta. Tämän lisäksi transaktiokustannuksia tarkastellaan myös kilpailutukseen ja sopimusaineiston luontiin liittyvien näkökulmien kautta. Keravan kaupungin kohdalla nousivat esiin valvonnan järjestämisen kysymykset etenkin resurssien näkökulmasta. Minkälaisen suunnitelman pohjalta ja millaisin käytännön toteutuksin valvontaa toteutetaan, ja kuinka paljon henkilöstöpanosta valvonta vaatii? Nämä esitetyt kysymykset kohdistetaan tässä tutkimuksessa suoraan valvonnan resurssien luokkaan. Kuntatoimijat ovat resurssien osalta poliitikoista riippuvaisia, eikä aina ole varmaa, onko esimerkiksi uusiin tehtäviin tai tehtävän muutoksiin saatavilla rahoitusta (Valkama, 2004, s. 316).

Keravalla valvonnan kehittäminen alkoi poliittisella päätöksellä. Samoin poliitikot hyväksyivät valvontaan kohdistetun yhden lisähenkilön budjettiin, jolle on osoitettu Keravan kaupungin sosiaalipalveluiden valvonnan koordinointi. Keravan kaupungin sosiaali- ja terveystalokunta hyväksyi 24.10.2019 esityksen perustettavasta valvontakoordinaattorin virasta 1.1.2020 alkaen. Viran kustannusvaikutukset on huomioitu talousarvioesityksessä vuodelle 2020. (Sosiaali- ja terveystalokunta 24.10.2019, 2019, 102 §.) Tämä lisäresurssi, jonka nimike on valvontakoordinaattori, on kohdistettu kaikille toimialoille, ei ainoastaan tässä tutkimuksessa tarkasteltaville ikäihmisten asumispalveluille. Valvontakoordinaattori on Keravan kaupungilla ainoa, yksinomaan valvontaan kohdistettu henkilöresurssi.

Tässä tutkimuksessa tarkasteltavan ikäihmisten asumispalveluiden osalta valvonnan vo-
lyymin ja siihen liittyvien tehtävien määrä kasvaa enemmän kuin tällä kaikille vastuualueille yhteisesti suunnatulla yhdellä henkilötyövuodella voidaan toteuttaa. Tämä vaati yhdessä valvonnan kehittämisen kanssa joidenkin tehtävien uudelleenjärjestämistä. Keravan kaupungin Keskitetty asiakas- ja palveluohjausyksikkö muutettiin vuoden 2020

alusta Asiakasohjaus- ja valvontayksiköksi. Yksikössä työskentelee esimiehen lisäksi seitsemän asiantuntijaa ikäihmisten palveluohjauksen ja palveluiden koordinoinnin ympärillä. Tässä yksikössä työskentelevä palveluohjaaja huolehtii yksittäisen asiakkaan hoito- ja palvelusuunnitelman ja hoidon toteutumisen valvonnasta. Asiakaskohtaista ohjausta ja valvontaa toteutetaan puolivuositain hoitoneuvotteluilla asiakkaan asumispalveluyksikössä. Asiakasohjaus- ja valvontayksikön esimiehelle on perustettu uusi virka, johon on haettu viranhaltija. Yksikön esimiehen on suunniteltu osallistuvan keskeisesti ikäihmisten asumispalveluiden valvonnan suunnitteluun ja toteutukseen Keravan kaupungilla. Virka on uusi, mutta tällä hetkellä kyseinen tehtävä on sisältänyt ikäihmisten asumispalveluiden valvonnan osalta muun muassa valvonnan suunnittelua ja toteuttamista valvontakäynneillä sekä erilaisten lomakkeiden suunnittelua valvonnan pohjaksi. Sopimuskauden alettua viranhaltijan tehtäviin kuuluu valvonta- ja ohjaustehtävien lisäksi muun muassa raportointivelvoitteiden täyttymisen sekä raporttien sisällön seuranta. Keravan kaupungin Sosiaali- ja terveyspalveluiden toimialan palveluiden valvonnan yleissuunnitelman (2019) mukaan Arjessa selviytymistä tukevien palveluiden vastuualueella sijaitsevan Asiakasohjaus- ja valvontayksikön tehtävänä on koordinoida keskitetysti ostopalveluiden sekä kaupungin oman palveluntuotannon valvontaa.

Keravalla ei ole ennen valvonnan tehostamista ollut erillistä valvontasuunnitelmaa. Keskustelutilaisuuksissa, joita tutkimusta varten on havainnoitu, on käyty läpi sitä, kuinka valvonta käytännössä toteutetaan suuremmissa, isommin resurssein mutta myös suuremmin palveluntuotannon volyymein varustetuissa kaupungeissa. Keravan kaupungin tavoitteena tilaisuuksissa oli tiedonvaihto valvonta-asioiden tiimoilta. Suurempien kaupunkien valvontakäytänteitä ja valvonnan suunnittelua on voitu käyttää soveltaen pohjana Keravan omalle valvontasuunnitelmalle, joka astui voimaan 1.1.2020. Kaupungin itse tuottamien ikäihmisten asumispalveluiden valvonnan kehittämiseen tulevaisuudessa Kerava on pohtinut mahdollista yhteistyötä toisen kunnan kanssa. Heinämäki (2012, s. 121) näkee kuntien yhteistyön kehittymisen edellyttävän juuri esimerkiksi monitahoista valvonnan uudistamista.

Valvontaviranomaiset eivät anna tarkkaa yksityiskohtaista ohjausta siitä, millainen valvontasuunnitelman tulisi olla, ja kuinka ennakoivaa tai jälkikäteistä valvontaa käytännössä tulee toteuttaa. Informaatio-ohjauksella ennakoivaan valvontaan kuuluvissa alueellisissa tilaisuuksissa pyritään perehdyttämään palveluntuottajia muun muassa potilasturvallisuuteen, perusoikeuksiin ja lainsäädäntöön. Valviralla ja AVI:lla on omat vuosittain valvontaohjelman mukaan vaihtuvat lomakkeet valvonnan pohjaksi. (Valvira, 2018, s. 12–14.) Kunnat toteuttavat omaa valvontaansa kuitenkin tämän tutkimuksen havainnointitilaisuuksien perustella omien suunnitelmien ja käytäntöjen mukaan, eikä kuntien käyttämille valvontalomakkeille ole olemassa erillistä määräystä. Tämän voidaan ajatella nostavan transaktiokustannuksia silloin, kun lomakkeita ja käytänteitä luodaan ensikerä. Tämä on ollut tilanne Keravan kaupungilla tutkimuksen teon aikaan. Kunnilla on mahdollisuus käyttää myös AVI:n valmiita lomakepohjia, mutta tässä tapauksessa, kun kunta pyrkii valvomaan myös sopimuksenmukaisuutta, ei AVI:n lomakkeilla voi näitä sopimusten velvoittamia asioita mitata. Keravan kaupunki on luonut omat valvontalomakkeensa ikäihmisten asumispalveluiden valvonnan toteuttamiseksi. Näissä lomakkeissa pohjana toimii Ikäihmisten asumispalveluiden palvelukuvaus (2020), joka astui voimaan ostopalveluille 1.3.2020.

Hyyryläisen (2004) esittämän transaktiokustannusteorian ja sopimuksellisuuden luottamuskysymyksen perusteella sopimuksen tekeminen ja sopimuksella velvoittaminen liittyvät olennaisesti kustannusten syntyyn. Jos osapuolten välillä olisi täysi luottamus, ei sopimuksia olisi tarvetta laatia. Jos taas takeita agentin toiminnasta päämiehen hyväksi ei ole, nousevat transaktiokustannukset sopimuksen luomisen ja seuraamisen vuoksi. (Hyyryläinen, 2004, 130–132.) Suuri ja paljon työaikaa vievä prosessi Keravalla on ollut samaan aikaan tehty uusi palvelukuvaus, jonka avulla laatua on pyritty tuomaan mitattavammaksi. Hallilan (2019, s. 102) tutkimuksessa kunnan valmiin palvelunkuvauksen on todettu kilpailuttamistilanteessa pienentävän transaktiokustannuksia.

TRANSAKTIOKUSTANNUKSET

Ennen sopimusta syntyvät	Sopimuksen aikana syntyvät
Valvontasuunnitelman, lomakkeiston, palvelukuvauksen, sopimusvelvoitteiden luonti	Ennakoiva valvonta, ohjaus
Tiedon keräys, sidosryhmätapaamiset	Tuottajan tarkastukset
Toiminnan uudelleenjärjestely, resurssit	Sopimuksenmukaisuuden valvonta

Kuvio 6. Transaktiokustannusten luokittelu tutkimuksessa

Transaktiokustannukset on tässä tutkimuksessa luokiteltu Struyven & Steursin (2005, s. 217–218) tapaan ennen sopimusta syntyviin ja sopimuksen aikana syntyviin kustannuksiin. Keravan kaupungin edustajalle tehdyssä haastattelussa tarkennettiin transaktiokustannusten jakautumista, ja kustannusten vaikutusta kilpailutukseen. Tässä tutkimuksessa on voitu tarkastella haastattelussa tarkemmin ainoastaan ennen sopimusta syntyviä transaktiokustannuksia (ks. Kuvio 6), sillä ikäihmisten asumispalveluiden sopimukset, joita Keravan kaupunki on kilpailuttanut, ja jonka valvontaan tässä tutkimuksessa viitataan, eivät ole vielä tutkimuksen tekemisen aikana astuneet voimaan, eikä niiden valvonta siis ole alkanut.

Keravan kaupungin kohdalla transaktiokustannuksia ei ole aiemmin määritelty erikseen. Tätä tutkimusta varten tehdyn haastattelun mukaan niitä ei myöskään tällä kertaa ole koettu ainakaan toistaiseksi tarpeelliseksi laskea. Toiminta valvonnan näkökulmasta on ennen vuoden 2019 tapahtumia ollut pienimuotoisempaa. Van Slyken (2006, s. 171) mukaan luottamus, joka agentin ja päämiehen välillä vallitsee, vaikuttaa suoraan suhteesta aiheutuviin kustannuksiin. Ei ole siis täysin yksiselitteistä, johtuvatko valvonnasta aiemmin aiheutuneet pienet transaktiokustannukset pienimuotoisemmasta valvonnasta vai suuremmasta luottamuksesta palveluntuottajan ja kunnan välillä. Keravan kaupungilla valvontasuunnitelman tekeminen ja kaikki valvonnan uudistamiseen liittyvät tapahtumat ja prosessit ovat nostaneet transaktiokustannuksia Keravalle vuonna 2019. Tällöin

on tavattu sidosryhmiä, työskennelty valvontasuunnitelman sekä toimintasäännösten muutoksen ääressä ja luotu runsaasti erilaista aiheeseen liittyvää valmistelu- ja esittelymateriaalia, jota on käsitelty erilaisissa työryhmissä. Lisäksi valvonnan toteuttamiseen liittyviksi transaktiokustannuksiksi lasketaan tässä tutkimuksessa uusien palveluntuotannon tarjouspyyntöaineistojen sekä sopimusten laatiminen valvonnan vaateita vastaaviksi, sillä Keravan kaupungin ikäihmisten asumispalveluiden kilpailuttaminen osui myös vuodelle 2019. Kilpailutus toteutettiin yhteistyössä muiden lähialueen kuntien kanssa, mutta kukin palveluiden järjestäjänä toimiva kunta teki itse sopimukset palveluntuottajien kanssa.

Tämän tutkimuksen haastattelussa Keravan kaupungin edustaja varovaisesti arvioi kaikkien näiden tutkimuksessa mainittujen tapahtumien vaikutuksia transaktiokustannuksiin. Jos kustannuksia tarkastellaan vuonna 2019 vain valvonnan tehostamiseen liittyvän kehitys- ja uudistustyön näkökulmasta ilman vuonna 2019 toteutettua palveluntuotannon konkreettista valvontaa, nousevat ennen sopimusta syntyneet transaktiokustannukset 1-1,5:een henkilötyövuoteen. Keravan kaupungin edustaja arvioi, että tulevaisuuden hankinnoissa transaktiokustannukset pysyvät aiempaa korkeammalla tasolla huolimatta nyt jo tehdystä perusteellisesta pohjatyöstä. Syy tähän on Keravan edustajan mukaan se, että kaikki toteutetut toimenpiteet ovat ohjanneet palvelutason tiukempaan määrittelyyn. Sopimuksen aikaisiin transaktiokustannuksiin toimilla arvioidaan niin ikään olevan korottava vaikutus, sillä valvonta tulee vaatimaan enemmän aikaa ja resursseja kuin ennen. Lisäksi raportoinnin toteutumisen seuranta sekä raporttien ja sitä kautta sopimuksenmukaisuuden valvonta vaatii resursseja.

Tapahtumilla on transaktiokustannusten lisäksi vaikutuksia myös sopimusten kustannuksiin yleensä. Keravan edustajan mukaan tämän kilpailutuksen seurauksena nykyisten palveluntuottajien hinnat nousivat keskimäärin 13 %. Nykyisellä asiakasmäärällä nämä kustannukset ovat euromääräisesti vuoden 2020 tasolla 500 000 euroa. Tähän palveluntuotannon hintojen nousuun voidaan katsoa olevan useita syitä, muun muassa palveluntuottajien hallinnollisen työn määrän kasvu ja vaativuuden lisääntyminen,

palvelukuvauksen sisällölliset vaateet sekä aiempaa korkeampi henkilöstömitoitus. Lisäksi Keravan kaupungin edustaja arvioi, että koska hintoja ei voi nostaa kesken sopimuskauden, ovat palveluntuottajat varautuneet muun muassa vuonna 2020 keväällä tulevan liittokierroksen aiheuttamiin kustannuksiin hintoja määritellessään.

5.5 Sopimukset ja ohjaus – Sopimuksen sisältö ja sopimuksen noudattaminen päämies-agenttisuhteessa

Keravan kaupungin ikäihmisten asumispalveluiden hankinnat käsiteltiin Sosiaali- ja terveystalouden kokouksessa 23.01.2020. Pöytäkirjasta käy ilmi, että hankinta toteutettiin dynaamisena puitejärjestelynä. Tämä tarkoittaa pöytäkirjan mukaan sitä, että palvelua ostetaan sopimustuottajilta etusijajärjestyksen mukaisesti, ja uusia palveluntuottajia on mahdollista hyväksyä järjestelmän avaamisen yhteydessä myös kesken hankintakauden. Keravan kaupungin kilpailutuksessa tarjousten kokonaistaloudellista edullisuutta ja puitejärjestelyn etusijajärjestystä arviointiin halvimman tarjoushinnan perusteella. Sen nojalla kaikki sellaiset palveluntuottajat, jotka täyttivät vähimmäis- ja soveltuvuusvaatimukset, otettiin mukaan puitejärjestelyyn. Korkeat laatuvaatimukset oli pöytäkirjan mukaan asetettu palveluntuottajille vähimmäisvaatimuksena. Tämä tarkoittaa sitä, että palveluntuottajat olivat sitoutuneet jo palvelua tarjotessaan Keravan kaupungin asettamiin laatutavoitteisiin, kuten palvelukuvauksen edellyttämän laadun tuottamiseen sekä sopimusvelvoitteiden noudattamiseen. Kerava tekee kilpailutuksessa valittujen palveluntuottajien kanssa kuusi vuotta kestävästä sopimuksen. (Sosiaali- ja terveystalouden, 23.01.2020, 6 §.)

Keravan kaupungin valvonnan yleissuunnitelmassa ohjauksen ja valvonnan arvopohjaksi on luettu neljä tekijää; hyvän hallinnon ja johtamisen periaatteet, oikeudenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden edistäminen, avoin ja läpinäkyvä toiminta sekä kunnioittava ja huolehtiva käytös. Päämies-agenttiteorian näkökulmasta on huomioitava, että Kerava pyrkii valvonnan yleissuunnitelman (2019) mukaan valvonnallaan myös takaamaan

julkisen hallinnon korkean laadun, ja edistämään kaupunkilaisten luottamusta hallintoon ja julkisten varojen käyttöön. Jos päämies-agenttisuhte tuodaan myös kaupungin ja kaupunkilaisen väliseen suhteeseen, voidaan kaupunkilaisen päämiehenä katsoa delegoineen päätösvaltaa ja tehtäviä kaupungille (ks. esim. Virtanen & Stenvall, 2010, s. 141). Hallintolaki (2003, 6 §) määrittää, että viranomaisen toimien tulee olla puolueettomia ja oikeutettuja tarkoitukseen nähden.

Sopimuksiin kohdistuvat kysymykset tutkimuksen havainnointitilaisuuksissa liittyivät sisältöön ja sopimuksen toteutumisen valvontaan. Keravalla valvonnan kehittämiseen otettiin mukaan myös sopimuksenmukaisuuden valvonta. Keravalla sopimuksenmukaisuutta ei ole aiemmin valvottu systemaattisesti. Keskustelutilaisuuksissa suuremmat kaupungit esittivät, että sopimuksenmukaisuuden valvonnan voi sisällyttää osaksi lainmukaisuuden valvontaa. Tämän voi toteuttaa esimerkiksi palvelukuvauksen avulla, jonka Kerava otti nyt mukaan sekä ikäihmisten asumispalveluiden ostopalveluihin että omaan palveluntuotantoon. Hallilan (2019) väitöskirjan mukaan palveluiden sisällön tarkka kuvaus vaikuttaa olennaisesti hankinnan onnistumiseen (Hallila, 2019, s. 158). Palvelukuvaus oli mukana jo ikäihmisten asumispalveluiden kilpailuttamismateriaalissa, ja edelleen osana palveluntuottajien kanssa tehtyä sopimusta.

Keravan kaupungin ikäihmisten asumispalveluiden palvelukuvauksessa ikäihmisten asumispalveluiden laatua ohjataan sekä yleisesti että tarkkaan mitattavilla tekijöillä. Mitattavuudella on pyritty siihen, että sopimuksen noudattamista ja palveluiden laatua voidaan seurata luotettavasti. Palveluntuottajan henkilöstön osalta ikäihmisten asumispalveluiden palvelukuvaus antaa tarkat määritelmät siitä, kuinka paljon henkilökuntaa tulee asiakasmäärään nähden olla. Tässä tutkimuksessa tarkasteltavassa, niin kutsutussa tehostetussa asumispalvelussa, henkilöstömitoituksen tulee olla 0,6 työntekijää asukasta kohden. Palvelukuvauksessa palvelun tavoitteeksi määritellään asiakkaan sairauksien hyvä hallinta ja hoito sekä jäljellä olevan toimintakyvyn edistäminen ja ylläpitäminen. Palvelukuvauksessa eritellään, kuinka suuren osan henkilöstöstä tulee olla vakituista, kuinka monta eri koulutustason edustajaa vaaditaan ja kuinka suuri avustavan

henkilöstön mitoituksen tulee olla. Tässä tarkasteltavassa tapauksessa on huomioitu Hyyryläisen (2004) esittämä hankalasti laadultaan todennettavien palveluiden kontrollointi. Hyyryläisen esimerkissä vankeinhoidon laadun seuraamisesta palveluntuottajan kontrollointi pyritään tuloksen sijaan toteuttamaan toimintatapojen avulla. Palveluntuotannon kannalta ratkaisevassa osassa olevien ammattilaisten taso ja määrä on sen sijaan se, millä palveluntuottaja voisi pyrkiä säästämään. (Hyyryläinen, 2004, s. 118–119.)

Keravan kaupungin palvelukuvauksessa on määritelty myös yksikön johtamiseen sekä esimiestyöhön soveltuvan henkilön pätevyys ja työpanoksen osuus mitoituksen laskemisessa. Henkilöstön työhyvinvoinnin varmistamiseksi, ja hoidon laadun takaamiseksi palvelukuvaukseen on määritelty myös yksiköltä vaadittavat koulutus-, perehdytys- sekä työhyvinvointisuunnitelmat, joiden toteutumista tulee seurata vuosittain. Palvelukuvauksessa eritellään myös se, etteivät henkilöstön poissaolot ole lähtökohtaisesti peruste alittaa palvelukuvauksessa esitettyä henkilöstömitoitusta, vaan palveluntuottajilla tulee olla suunnitelma siitä, miten sijaiset erityisissä tilanteissa hankitaan. Mitoituksen täyttymisen varmistamiseksi Keravan kaupungin ja palveluntuottajien välisissä hankintasopimuksissa on määrätty sopimussakoksi 500 euroa viikossa jokaisesta mitoituksen alittavasta työntekijästä jokaista asumispalvelunyksikköön sijoitettua asukasta kohden. Sopimussakko alkaa juosta toisesta poikkeamapäivästä alkaen. Jos palveluntuottaja kuitenkin ilmoittaa rikkeestä viipymättä palveluntuottajalle, rike on väliaikainen eikä siitä ole haittaa sopimuksenmukaiselle palveluntuotannolle ja palveluntuottaja korjaa tilanteen viipymättä, katsotaan sopimusriike merkitykseltään vähäiseksi. Tämän voidaan tässä tutkimuksessa katsoa olevan myös agentin ja päämiehen välisen tiedon epäsymmetriaan vaikuttava tekijä. Keravan kaupunki ohjaa päämiehen roolissa agentin tiedonantoa niin, että sopimussakkoa ei aseteta kohtuuttomien perusteiden, jos tiedonvaihto toiminnasta on avointa.

Ikäihmisten hoidon laadun näkökulmasta Keravan kaupungin ikäihmisten asumispalveluiden palvelukuvaus määrittelee tarkasti, miten ikäihmisten hoito tulee järjestää, ja miten ikäihmisen hoidon laatua ja asiakkaan vointia seurataan. Palvelukuvauksessa muun

muassa määritellään, että asiakkaan verenpaine tulee mitata vähintään kerran kuukaudessa, paino tulee mitata vähintään kolmen kuukauden välein, ja että asiakas tulee päivittäin avustaa pois vuoteesta. Myös ulkoilumahdollisuus asiakkaan toimintakyvystä riippumatta on eritelty palvelukuvauksessa. Palvelukuvaus ohjaa myös asiakkaiden saamaa ravinnon aikataulutusta sekä energiasisältöä. Palveluntuottajalle annetaan palvelukuvauksessa raamit, joiden mukaan saattohoito, turvallinen lääkehoito ja terveyden ja sairauden hoito kokonaisuutena tulee järjestää. Palvelunkuvaus velvoittaa palveluntuottajaa dokumentoimaan laatutavoitteensa sekä niiden täyttymisen seurannan. Palveluntuottaja on palvelukuvauksen mukaan velvollinen myös seuraamaan ja arvioimaan ikäihmisen asumispalvelun tuotetta, jota kaupunki palveluntuottajalta hankkii.

Palvelukuvaus vaatii palveluntuottajilta myös järjestelmällistä ja dokumentoitua saattohoidon suunnittelua sekä toteutusta. Syrjän (2011) mukaan tilaajat ovat nähneet kermankuorinnan palveluntuotannon ongelmana. Tällä tarkoitetaan muun muassa sitä, että kun asukkaat ovat tulleet syystä tai toisesta raskashoitaisemmiksi tai vuodepotilaiksi, on heidät voitu siirtää toisalle hoitoon. Tämän estämiseksi tilaajat ovat lisänneet kilpailutamiskriteereihin vaatimuksia asiakkaiden hoitamisesta loppuun saakka. (Syrjä, 2011, s. 98.) Keravalla työskentelee myös keväällä 2020 asiantuntijasairaanhoitaja saattohoidon kehittämistehtävissä. Tätä osaamista kaupunki tarjoaa myös yksityisille palveluntuottajille, jotta palveluntuottajien henkilöstön osaaminen olisi varmasti vaadittavalla tasolla saattohoidon osalta.

Laatupoikkeamista on Keravan kaupungin ja palveluntuottajien välisissä sopimuksissa asetettu sopimussakko, joka on suuruudeltaan niin ikään viikkotasoinen jokaista sijoitettua asukasta kohden. Palveluntuotannon poikkeamat ovat Keravan kaupungin ja palveluntuottajien välisissä sopimuksissa luokiteltu vähäisiin ja merkittäviin poikkeamiin. Vähäisiksi poikkeamiksi luetaan muun muassa tilapäiset häiriöt ateria- ja tukipalveluissa, äkilliset ja kestoaltaan alle vuorokauden pituiset poikkeamat henkilöstömitoituksessa sekä omavalvontasuunnitelman puutteellisuus. Merkittäviksi poikkeamiksi katsotaan muun muassa toistuvat poikkeamat henkilöstömitoituksessa, asiakkaan hoidon

laiminlyönti sekä toistuvat tai huomattavat viivästyksset raportoinnissa. Näissä palveluntuotannon poikkeamien luokitteluissa näkyy pyrkimys tutkimuksen viitekehyksen mukaisen agentin ja päämiehen välisen tiedon epäsymmetrian vähentämiseen, sillä lievimistä poikkeamista kuvataan muodostuvan merkittäviä, jos ne toistuvat tai sovittuja toimenpiteitä ja aikatauluja niiden korjaamiseksi ei noudateta.

Coupet & McWilliams (2017) kuvailee, että voittoa tavoitteleva yritys hyväksyy hyvin epätodennäköisesti korkeammat laatuvaatimukset toiminnalleen vapaaehtoisesti, jos se tarkoittaisi kustannusten nousua. Julkinen palveluiden järjestäjä voi kuitenkin pakottaa agenttina toimivan palveluntuottajan toimimaan laatutavoitteidensa mukaisesti esimerkiksi rajoittamalla sijoituksia yksikköön. (Coupet & McWilliams, 2017, s. 8.) Keravan kaupungin ja palveluntuottajien välisissä sopimuksissa asukkaiden sijoitusten rajoittamista käytetään ohjauskeinona silloin, kun palveluntuottajan toiminnassa on havaittu laatu-poikkeama, kunnes poikkeama on korjattu sovitusajassa. Jollei palveluntuottaja korjaa palveluaan sopimuksen mukaiselle tasolle, voi Keravan kaupunki harkintansa mukaan myös ohjata jo sijoitettuja asiakkaita toisaalle, jos se on asiakkaan kannalta tarkoituksenmukaista. Tutkimuksen havainnointitulaisuuksissa kävi ilmi, ettei uhka asiakkaiden siirtämisestä toiseen yksikköön ole kovin toimiva väline, sillä käytännössä tätä pyritään välttämään. Syy siihen on se, etteivät kunnat pidä ikäihmisten asumispalveluiden paikkoja tyhjinä, joten ainakaan nopeaa ratkaisua asiakkaiden uudelleensijoittamiselle ei ole. Toimivampi ja todennäköisempi keino on Coupetin ja McWilliamsinkin (2017) esiin nostama asiakkaiden sijoittamisen rajoittaminen.

Kun tiedonvaihto agentin ja päämiehen välillä on suunniteltu huolellisesti, kannustinjärjestelmän avulla päästään päämiehen, tässä tapauksessa kunnan kannalta parhaaseen lopputulokseen. Jos agentti joutuu maksamaan tekemästään virheestä kuten Keravan kaupungin ja palveluntuottajien välisissä sopimuksissa joutuu, on sillä vahva kannustin laadukkaaseen työskentelyyn. (Tuomala, 2009, s. 124–125.)

6 Tapauksen tulokset

Tutkimuksessa tarkastellun tapauksen mukaan ikäihmisten asumispalveluiden valvonta järjestetään kunnissa itsenäisesti. Kunnan toteuttama sosiaalipalveluiden viranomaisvalvonta ikäihmisten asumispalveluyksiköissä muodostuu sopimuksenmukaisuuden ja lainmukaisuuden valvonnan yhdistämisestä. Keravan kaupunki on varmistanut valvontansa seurannan ja mittauksen toivomassaan laajuudessa asettamiensa sopimusvelvoitteiden avulla. Valvonta näkyy tapauksen perusteella koko sopimuskauden aina tarjouspyyntö-materiaalin luomisesta itse palveluntuotantoon saakka. Tässä tutkimuksessa on havaittu, että tarkastellussa kunnassa valvonta perustuu vahvimmin hankintasopimuksen ohjaavaan voimaan. Palvelukuvauksessa määritellyt, mitattavissa olevat tekijät varmistavat palveluntuottajan ja tilaajan välisen yhteisymmärryksen siitä, mitä tuottajalta vaaditaan. Keravan kaupungin valvontalomakkeet perustuvat palvelukuvauksessa annettuihin mitattavissa oleviin seikkoihin, jolloin valvonnalla voidaan tarvittaessa puuttua sopimussenvastaiseen tai laatupoikkeamia aiheuttavaan, asiakkaan hoitoon ja huolenpitoon vaikuttavaan toimintaan.

Ruotsissa ylempien valvontaviranomaisten puutteellisen ohjeistuksen on koettu aiheuttavan jännitettä ja ristiriitoja kuntatoimijoiden ja valvontaviranomaisen välille. Valvontaviranomaisen on myös koettu rajoittavan kuntien paikallista itsehallintoa. Ikäihmisten asumispalveluiden johtajat muun muassa kokevat, että eniten he tarvitsevat tukea siinä, millä tavoin he voivat noudattaa lainmukaisuuden velvoitteita. He kokevat, ettei dokumentointijärjestelmien kautta näy konkreettinen vuorovaikutus hoitohenkilökunnan ja ikäihmisten välillä. (Andersson, Hanberger & Nygren, 2018, s. 428, 434.) Tarkastellun tapauksen perusteella ei vastaavaa kunnan itsehallinnon rajoittamista ole havaittavissa Suomessa. Keravan tapauksessa myös havaittiin, että kunnilla on mahdollisuus ohjata lainmukaisuuden noudattamista ja hoidon laatua esimerkiksi Keravalla käytössä olevan palvelukuvauksen avulla. Palvelukuvaus ei vain keskity mitattavuuteen, vaan se pureutuu syvemmin ikäihmisen itsemääräämisoikeuden ja oman tahdon kuulemiseen.

Keravan kaupungin tapauksessa näkyy Coupetin ja McWilliamsin (2017, s. 7) esiin nostama päämies-agenttisuhteen erityinen piirre julkisen järjestäjän vallan ylettymisestä yksityisen tuottajan sisäisiin rakenteisiin. Esimerkiksi omavalvontasuunnitelmassa palveluntuottajat kuvaavat omia laadunhallintajärjestelmiään, ja näiden omavalvontasuunnitelmien sisällöllisiin seikkoihin palveluiden järjestäjä voi puuttua tämän tutkimuksen havaintojen perusteella sopimusohjauksen avulla. Tämän tapauksen tarkastelun perusteella kunnalla on myös melko hyviä mahdollisuuksia vaikuttaa palveluntuottajan toimintaan ja tiedon antoon sopimuksen ja valvonnan keinoin, toisin kuin päämies-agenttiteoria lähtökohtaisesti olettaa. Kuitenkin tämä väistämättä vaatii tietoista suunnittelua ja toiminnan uudelleen järjestämistä, jos lähtökohta on Keravan kaupungin valvonnan kaltainen.

Van Slyke (2006) kuvailee julkisen toimijan ja yksityisen palveluntuottajan suhteen usein kehittyvän pitkässä ajassa agentti-päämiessuhteesta lähemmäksi kumppanuussuhdetta luottamuksen kasvaessa (Van Slyke, 2006, s. 170). Agentin ja päämiehen välisessä suhteessa riskit, jotka toimijoihin kohdistuvat, muodostavat suhteen luottamuksen perustan. Luottamukseen vaikuttaa myös ne tavat, jolla agentin toimintaa seurataan ja joilla toiminnasta palkitaan tai rangaistaan. (Van Slyke, 2006, s. 171.) Toisaalta Syrjä (2011) taas näkee, että kun tilaaja pyrkii mahdollisimman täydellisiin sopimuksiin päämies-agenttisuhteessa, kuten nyt Keravan kaupungin tapauksessa on tehty, lisääntyy agentin eli palveluntuottajan alisteinen rooli suhteessa kuntaan, mikä edelleen vähentää kumppanuussuhteen mahdollisuuksia (Syrjä, 2011, s. 100–101). Keravan ikäihmisten asumis- ja palveluiden valvonnassa luottamusta tarvitaan siihen, että kunta palveluiden järjestäjänä voi luottaa palveluntuottajan antamaan informaatioon, jota kunta ennakoiden valvonnan keinoin kerää. Huolimatta tarkoista dokumentointivelvoitteista, eivät Keravan kaupungin edustajat voi olla täysin varmoja siitä, että palveluntuottajan ilmoittavat tiedot ovat oikeellisia. Tästä voidaan toisaalta varmistua jälkikäteisvalvonnan, kuten ennalta ilmoittamattomien valvontakäyntien avulla.

Tässä tutkimuksessa on käynyt selväksi, että päämiehenä toimivalla julkisella palveluiden järjestäjällä on vain hyvin niukat keinot palkita agentteina toimivia palveluntuottajia. Toisaalta voidaan ajatella, että asukassijoitukset palveluntuottajalle on palkinto oikeanlaisesta toiminnasta, mutta tätä ei sopimuksiin kirjata erilliseksi kannustimeksi. Pääasiallisesti agentin toimintaa ohjataan tämän tapaustutkimuksen perusteella sanktioiden ja niiden uhan avulla. Keravan kaupungilla valvonnan tehostamisen aikainen prosessi muokkasi myös sopimusten sisältöä niin, että aiempien sopimusten ohjausvoimaa muutettiin merkittävien ja tarkkaan määriteltyjen vaateiden ja poikkeamista seuraavien sakkojen avulla.

Tuomalan (2009, s. 124–125) mukaan tärkeintä julkisen ja yksityisen toimijan päämies-agenttisuhteessa on se, millaisilla kannustimilla saavutetaan yhteiskunnallisesti paras tulos. Tässä tutkimuksessa yhteiskunnallisena näkökulmana voidaan pitää ikäihmisten asumispalveluyksikössä saaman hoivan ja huolenpidon laatua. Keravan kaupungin tapauksessa parhaaseen lopputulokseen pyritään palvelukuvauksen ja sopimuksen ohjaamalla laatua parantavilla velvoitteilla, joiden toteutumista seurataan järjestelmällisesti kaupungin puolelta. Aukkaiden sijoittamisen rajoittamisen ohella Keravan kaupungin asettamat rahallisesti merkittävät sopimussakot viittaavat kovempiin sopimuksiin. Syrjä (2011) näkee Keravallakin käytettävän puitesopimusten käytön niin ikään keinona ohjata palveluntuottajan toimintaa asukassijoituksia rajaamalla (Syrjä, 2011, s. 96). Tämä voidaan kääntää myös kannustimeksi; jos palveluntuottaja toimii ehtojen ja tavoitteiden mukaisesti, sijoitetaan heidän yksikköönsä edelleen ikäihmisiä. Päämies-agenttisuhteessa kannustimeksi katsotaan vain materiaallinen korvaus (Tuomala, 2009, s. 124).

Keravan kaupungin tapauksessa kaupungin edustajat pohtivat jonkinlaisen yhteistyön mahdollisuutta valvonnan järjestämisessä, mutta ainakaan toistaiseksi siitä ei ole vielä päätetty. Bel & Warner (2014) nostivat esiin, että yhteistyö toisten kunnallisten toimijoiden kanssa voi vähentää sopimusten transaktiokustannuksia. Tämän mahdollistaa tiedon jakamisen verkosto, joka julkisten yhteistyökumppanien välille syntyy. Yhteistyö voi kuitenkin tulla kalliimmaksi yhteistyön sellaiselle osapuolelle, jolla on tehokkaammat ja

voimakkaammat valvonta- ja sanktiomenetelmät. (Bel & Warner, 2014, s. 58.) Keravan kaupungin tehtyä suuria liikkeitä valvonnan parissa ei ole siis enää itsestään selvää, että valvontayhteistyö olisi taloudellisesti kannattavaa. Toisaalta tämä tutkimus ei tuo näkyviin sitä, millaisia vaikutuksia valvonnan tehostamisella on todelliseen hoivan ja huolenpidon laatuun, eikä edelleen sitä, voisiko palveluntuotannon laatua vieläkin parantaa yhteistyön keinoin.

Kuten Hallilan (2019) väitöskirjan tarkastelemassa yksittäisessä palveluiden järjestäjänä toimivassa julkisessa yksikössä oli tehty, oli myös Keravalla aiemmin laskettu valvonnan olevan osa toimijoiden virkaan lukeutuvia tehtäviä. Siinä, että julkisen toimijan valvontaa on Keravan kaupungilla suorittanut palveluntuottajille pitkältä ajalta tuttu viranhaltija, on ollut tutkimuksen havaintojen mukaan myös kumppanuussuhteita palveluiden järjestäjän ja tuottajan välillä lisääviä puolia, sillä reklamaatioiden määrä on ollut alueella hyvin vähäinen. Pienen kaupungin etu on ollut, että valvontaviranomainen on tuntenut jokaisen palveluntuottajan pitkän ajan takaa. Keravan kaupungin aiempi valvontajärjestelmä on nojannut enemmän korkean luottamuksen suhteeseen. Kyseessä ei kuitenkaan ole ollut täydellinen kumppanuussuhde, jossa pyritään tasa-arvoisuuteen sopimussuhteessa, koska sopimuksellisuus ei ole ollut allianssityyppinen (Hyryläinen, 2004, s. 142). Kuitenkin vuonna 2020 voimaan tuleviin sopimuksiin nähden on Keravan kaupungin aiempia sopimuksia ikäihmisten asumispalveluiden järjestämisestä voitu pitää pehmeämpinä sopimuksina. Kumppanuussuhde on käytännössä näkynyt luottamuksessa agentin tietojen saamiseen. Myös keinot agentin toiminnan ohjaamiseksi olivat ennen vuoden 2019 kilpailutusta pehmeämpiä.

Keravan kaupungin käyttämissä valvontamenetelmissä voidaan tämän tutkimuksen viitekehyksessä nähdä yhdistyvän sekä informaatio-, sopimus- että normiohjaus, mutta pääpaino valvonnassa on ehdottomasti sopimusohjauksessa. Informaatio-ohjauksen osalta merkittävin osuus valvonnan näkökulmasta ovat ennakolliset ohjauskäynnit, sekä raporttien, dokumenttien ja asiakaspalautteiden keräys palveluntuottajilta. Tutkimuksessa tarkastellussa tilaajan suorittamassa tiedonkeruussa painottui vahvimpana

sopimusohjaus, sillä palveluntuottajaa koskevat lainmukaiset, normiohjauksena tässä tutkimuksessa tarkastellut vaateet palveluntuottajaa kohtaan on Keravan kaupungin valmistelussa katsottu vähäisemmiksi kuin mitä kaupunki itse sopimuksissaan vaatii. Raportointivastuu voi palveluntuottajan näkökulmasta näyttäytyä eri tavoin kuin tilaajan näkökulmasta. Ruotsissa ikäihmisten asumispalveluiden johtajat kokevat, että valvontaan käytetty aika, esimerkiksi hallinnolliset resurssit, olisi myös voitu käyttää ikäihmisten hoidon laadun parantamiseen. (Andersson, Hanberger & Nygren, 2018, s. 432, 433.) Keravan tapauksessa näiden tekijöiden, valvonnan toteuttamisen, asetettujen velvoitteiden täyttymisen ja siitä seuraavan paremman laadun, on katsottu kulkevan käsikädessä.

Keravalla ikäihmisten asumispalveluiden kilpailutukseen vaikutti suoraan palveluntuottajaan kohdistuvan valvonnan tehostaminen. Tähän sisältyi palvelukuvauksen sekä valvonnan kehittämisen, erilaisten sopimusvelvoitteiden ja sopimusohjauksen järjestelmien muuttamista. Myös kaupungin omia rakenteita, kuten toimintasääntöä ja yksiköiden toimintaa muutettiin samaan aikaan. Vaikka tämä näyttäytyy tutkimuksessa vahvimmin sopimuksenmukaisuuden valvontana, ovat vaaditut tekijät yhtä lailla yksikössä asuvien ikäihmisten olosuhteita parantavia seikkoja. Potilas- ja asiakasturvallisuusstrategia (2017) velvoittaa yksiköiden johtajat asiakkaiden ja potilaiden turvallisuuden ja hoidon laadun takaamiseen. Johdon ja esimiesten tulee strategian mukaan turvata työntekijöiden olosuhteet, riittävät resurssit ja huomioida potilas- ja asiakasturvallisuus kaikissa toiminnoissa. (Potilas- ja asiakasturvallisuusstrategia 2017-2021, 2017, s. 22–23.) Tässä tutkimuksessa kunnan valvonta- ja ohjaustoimet voidaan nähdä potilas- ja asiakasturvallisuusstrategian tukijana informaatio-ohjaavuudellaan.

7 Pohdinta ja johtopäätökset

Valvonnan systemaattinen ja kokonaisvaltainen kehittäminen on tutkimuksen perusteella monialainen prosessi. Se vaatii eri ammattiryhmien ja eri toimialojen asiantuntijoiden tiivistä ja pitkäaikaista yhteistyötä. Tässä tutkimuksessa valvonnan muodostumista aloitteesta käytänteiksi tarkasteltiin havainnoiden ja materiaalien avulla lähes vuoden ajan. Työ Keravalla jatkuu käytännössä edelleen, mutta ikäihmisten asumispalveluiden valvonnan toteuttaminen ja suunnittelu on muuttunut täysin lähtötilanteestaan. Valvonnan voidaan ajatella olevan uniikkia joka kunnassa kahdesta syystä. Ensinnäkin kunnat ovat järjestäneet valvonnan toimijat hallinnollisesti omilla tavoillaan. Keravan kohdalla tämä vaati viranhaltijoiden syventymistä aiheeseen ja koko prosessin ajan jatkuvaa oppimista. Valvonnan kokonaisuus Keravalla muotoutui hiljalleen näiden tapahtumien seurauksena, vaikka lopullinen kokonaisuus vahvistuu todennäköisesti vasta käytännössä. Toiseksi jokaisella kunnalla on palveluntuottajien kanssa itsenäisesti neuvotellut sopimukset ja niiden ehdot. Tässä tutkimuksessa näihin ehtoihin luetaan myös erilaiset kunnan vaatimat raportit ja tiedonkeräysmenetelmät, joilla kunta valvoo agenttinaan toimivan palveluntuottajan toimintaa.

Keravan valvonnan tapauksessa valvonnan idea muotoutui prosessin edetessä ja idea vaihtui erilaisiksi menetelmiksi ja käytänteiksi. Oppimisen reflektiivisyys näkyi niin tutkimuksen kokonaisuuden muotoutumisessa kuin Keravan kaupungin toiminnassakin, kun erilaiset syötteet muuttivat valvonnan kehityskulkua matkan aikana.

Ohjauksen näkökulmasta tapauksen tarkastelu osoittaa, että kunnille annettava valvontaan liittyvä ohjaus ei ole yksityiskohtaista, vaan kunnilla on vapaus toteuttaa ohjausta kukin omalla tyylillään. Tässä tutkimuksessa ei selvinnyt, tulisiko ohjauksen olla yksityiskohtaisempaa. Ohjauksen yhtenäisyys ja yksityiskohtaisuus on varmasti merkityksellistä silloin, jos pyritään valtakunnallisesti yhdenmukaiseen valvontaan. Tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä, etteivätkö kunnat voisi toteuttaa vaikuttavaa valvontaa jokainen omalla sarallaan. Kuntien näkökulmasta nykyhetki tarkoittaa hyvin toisistaan poikkeavia

käytäntöjä ja samankaltaisia ongelmia. Se, etteivät korkeammat viranomaiset ohjaa vahvasti kuntien valvontatoimia, vaikuttaa niin, että kunnat tässä tapauksessa Kerava, tiivistää suhteitaan muihin kuntiin. Muiden kuntien virkamiehet jakoivat pyynnöstä valvontatietouttaan Keravalle, mutta näissä yhteyksissä tavattaessa voitiin puhua myös muusta yhteistyöstä tai molempia kuntia koskettavista aiheista. Tutkimuksen edetessä kiinnostus valvontaa kohtaan on yleisesti kasvanut julkisuudessaakin, ja kunnat pitävät selvästi valvontavastuutaan tärkeänä.

Keravalla pienenä kaupunkina päättäjät ovat lähellä toisiaan. Tällöin hallinnollisiin haasteisiin, kuten valvonnan kehittämisen resursseihin, pystytään reagoimaan melko nopeasti. Julkisen päätöksentekijän vaikuttimena voi toimia esimerkiksi sosiaalinen huoli ikäihmisestä, kun taas yksityisessä organisaatiossa voitontavoittelu ajaa laadun edelle. Tähän voidaan vaikuttaa sellaisella säätelijärjestelmällä, jossa tiedonvaihto agentin ja päämiehen välillä on suuressa roolissa. (Tuomala, 2009, s. 124–125.) Kun palveluita tuottaa julkinen toimija, on järjestäjän valvottava myös omaa toimintaa. Jos valvonnan tarpeen aiheuttaa ainoastaan voitontavoittelu, on oman toiminnan valvominen turhaa. Kysymykseen agentin toiminnan laadusta liittynevät siis voitontavoittelun ohella samat kysymykset, jotka ajavat kuntia palveluiden tuottamiseen ostopalveluiden avulla. Etenkin henkilöstön saatavuus ei ole ongelma vain yksityisellä tai julkisella toimijalla.

Syrjä (2011) on tarkastellut ikäihmisten asumispalveluiden kilpailutuksen vaikutuksia palveluiden hintoihin. Hänen mukaansa kilpailutuksella ei olla saavutettu tarkastelluissa kunnissa säästöjä, vaan kustannukset ovat sen sijaan nousseet vaaditun laadun vuoksi. (Syrjä, 2011, s. 103.) Myös Keravan tapauksessa palveluntuottajien hinnat nousivat tarkastelujaksolla tehdyssä kilpailutuksessa.

Tässä tutkimuksessa luotettavuuteen on pyritty erilaisin tiedonkeräysmenetelmien ja lähteiden avulla. Tämä ei kuitenkaan poista tapaustutkimuksen ongelmaa, joka liittyy yleistettävyyteen. Tiedot on kerätty yhden tutkijan voimin, joten on mahdollista, että joku toinen samoja tilaisuuksia ja dokumentteja havainnoiva henkilö olisi päätenyt

toisenlaiseen painotukseen huomioimissaan argumenteissa ja asioiden merkittävydessä. Tutkimuksen eettiset kysymykset painottuvat tapauksen tietojen hankkimiseen ja käyttämiseen. Tutkimuskysymysten vastausten saavuttamisen näkökulmasta tutkimusmateriaalin hankkimisen keinot ovat olleet onnistuneita. Kuitenkin tutkimuksessa tarkastellaan vain yhtä tapausta, jolloin tapauksen toimijat on jossain määrin mahdollista tunnistaa, vaikkei niitä ole tutkimuksessa tarkasti indikoitu. Tutkimusta varten tutkija on saanut suuren määrän tietoja erilaisina dokumentteina ja valmistelumateriaalina. Tähän tutkimukseen on kuitenkin nostettu esiin vain valmiita julkisia asiakirjoja. Sopimuksen sisältöä ja sopimuksellisuuteen liittyviä asioita on tarkasteltu haastattelun pohjalta ja julkisten tarjouspyynnön aineistojen pohjalta. Näin tutkimuksessa on pyritty säilyttämään tutkijan eettiset velvoitteet tutkimuskohdetta kohtaan.

Eettistä pohdintaa ovat aiheuttaneet myös havainnointitilaisuuudet, joissa tutkimuslupa on koskenut vain Keravan kaupungin osaa keskustelusta. Näin ollen minkäänlaista vertaailua, tai suoraan toisen kaupungin valvonnan toteuttamisen käytänteitä ei ole voitu ottaa osaksi tätä tutkimusta. Jatkotutkimusaiheeksi tämän tutkimuksen perusteella voisi nähdä tehtyjen havaintojen testauksen muissa kunnissa, koska tässä tutkimuksessa ei selvitetty, toteutetaanko valvontaa kaikissa kunnissa vahvasti sopimuksellisten keinojen avulla. Toinen tutkimuksen tarve nousee agentti-päämiessuhteessa agentteina toimivista sosiaalipalveluiden palveluntuottajista. Tämä tutkimus ei valota sitä, miten valvonnan tehostaminen esimerkiksi raportointivelvoitteiden avulla vaikuttaa palveluntuottajan kustannuksiin tai hoidon ja palvelun laatuun.

Lähteet

Andersson, K, Hanberger, A. & Nygren, L. (2018). *Governance, Accountability, and Organizational Development: Eldercare Unit Managers' and Local Politicians' Experiences of and Responses to State Supervision of Swedish Eldercare*. Journal of aging and social policy, Volume 30 2018 issue 5. Noudettu 2019-10-13 osoitteesta <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/08959420.2018.1444890>

Asumispalvelut ja laitoshoido (2017). Iäkkäiden palvelut. Kuntaliitto. Noudettu 2019-12-25 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/sosiaali-ja-terveysasiat/sosiaali-huolto/iakkaiden-palvelut/asumispalvelut-ja-laitoshoido>

Bailey, S. J. (2004). *Strategic public finance*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Bel, G & Warner, M. E. (2014). Inter-municipal cooperation and costs: expectations and evidence. Public administration, Vol. 93, No. 1. S. 52-67.

Blomqvist, P., Liukko, E., Nykänen, E. & Jonsson P. M. (2016). Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta ja ohjaus – Kuvauksia eräistä Euroopan maista. Työpaperi 43/2016. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos. Noudettu 2019-12-07 osoitteesta http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/131496/TYÖ2016_43_Valvonta%20ja%20ohjaus_WEB.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Bröchner, J., Camén, C., Eriksson, H. and Garvare, R. (2016), Quality and legal aspects in public care procurement. *The TQM Journal*, Vol. 28 No. 4, s. 648-663. Noudettu 2019-12-24 osoitteesta <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1108/TQM-09-2014-0075>

Coupet, J. & McWilliams, A. (2017). *Intergrating organizational economics and resource dependence theory to explain the persistence of quasi markets*. Administrative sciences. Vol. 7, Iss. 3, (2017):29.

Dooley, L. M. (2011). *Case Study and Theory Building*. Advances in Developing Human Resources. Vol. 4, No. 3 August 2002. s. 335-254.

Etelä-Suomen Aluehallintovirasto (2019). Valvontahavainnot Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueen yksityisistä ikäihmisten hoivakodeista. Aluehallintovirastojen julkaisuja, 73/2019.

Forssén, T. (2014). *Sosiaalihuollon palvelujen valvonta*. <<http://www.sosiaaliportti.fi/fi-FI/vammaispalvelujen-kasikirja/hallinto-politiikka/valvonta/>>

Fredriksson, S., Hyvärinen, O., Mattila, M. & Wass, H. (2009). *Kilpailuttaminen politiikkana päätöksenä*. Helsinki: Kunnallissalan kehittämissäätiö.

Gera, B. & Mildred, E. (2015). *Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis*. Journal of economic policy reform. Volume 19, Issue 2. S. 95-115.

Hallila, J. (2019). *Transaktiokustannukset ja laatu*. Acta Wasaensia, 434.

Hallintolaki, (2003). Noudettu 2020-02-02 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>

Heinämäki, L. (2012) Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000-luvulla <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/80407/aeaad-caa-9bdd-43ba-a7b2-bdb7b3fe1238.pdf?sequence=1>

Henriksson, M. (2019). Luova kaatui, mutta valvonta vaikuttaa. Noudettu 2019-10-10 osoitteesta <https://www.valvira.fi/-/luova-kaatui-mutta-valvonta-vaikuttaal>

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (1995). *Teemahaastattelu*. Helsinki: Yliopistopaino.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2014). Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.

Holu, M. L. (2018). *How does competitive tendering and contracting affect satisfaction with municipal health and care services?* International Review of Administrative Sciences. Vol 84(2), s. 520-538.

Huovinen, S., Haatainen, T., Varhila, K. & Myllärinen, T. (2013). Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:11. http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=6511564&name=DLFE-26915.pdf

Hyryläinen, E. (2004). Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen. New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa. Noudettu 2020-01-02 osoitteesta https://www.univaasa.fi/materiaali/pdf/isbn_952-476-051-7.pdf

Häikiö, L. & Niemenmaa, V. (2007). Valinnan paikat. Teoksessa Laine, M., Bamberg, M. & Jokinen, P. (Toim.) (2007). *Tapaututkimuksen taito*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press. s. 41-56.

Ikäihmisten asumispalveluiden palvelukuvaus, (2020). Keravan kaupunki. Noudettu 2020-02-02 osoitteesta <https://kerava.fi/palvelut/Documents/Ikäihmisten%20asumispalvelut.pdf>

Julkunen, R. (2006). *Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. Helsinki: Stakes.

Kananoja, A. (2011). Sosiaalisesti kestävä kehitys kunnallisessa sosiaalipolitiikassa. Teoksessa Pohjola, A. & Särkelä, R. (Toim.) (2011). Sosiaalisesti kestävä kehitys. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvanliitto Ry. S. 187-206.

KKV (2016). Kilpailulla suotuisia vaikutuksia sosiaali- ja terveystalouden laatuun. Noudettu 2019-10-26 osoitteesta <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/Tiedotteet/2016/8.6.2016-kkv-selvitys-kilpailulla-suotuisia-vaikutuksia-sosiaali-ja-terveyspalveluiden-laatuun/>

Knabe, A. & Sørensen, P. B. (2006). *Outsourcing of Public Service Provision: When is It More Efficient?* Finnish Economic Papers – Volume 19 – Number 1 – Spring 2006.

Komulainen, M. (2010). *Ulkoistaminen kunnissa*. Acta-väitöskirja 222. Kuntaliitto. Helsinki.

Kuntalaki, (1995). Noudettu 2020-02-02 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1995/19950365#Pidp446922992>

Kuntatalousohjelma 2020-2023 (2019). Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2019:52. Noudettu 2019-10-10 osoitteesta <https://vm.fi/documents/10623/4531100/Kuntatalousohjelma+2020-2023%2C+Syksy+2019/34ecff65-d47c-51d8-979b-0f5a3b3570b5/Kuntatalousohjelma+2020-2023%2C+Syksy+2019.pdf>

Kähkönen, L. (2007). Neljä näkökulmaa kuntasektorin palvelujen kilpailuttamiseen. Pel-lervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita. Noudettu 2020-01-10 osoitteesta <http://www.ptt.fi/media/liitteet/tp98.pdf>

Laihonen, H. (2009). Terveysjärjestelmän johtamisen tietovirrat. Tampereen teknillinen yliopisto. Julkaisu 824.

Laine, M., Bamberg, M. & Jokinen, P. (2007). Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa Laine, M., Bamberg, M. & Jokinen, P. (Toim.) (2007). *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press. s. 9-38.

Laki sosiaalihuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta. Noudettu 2019-12-01 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19920733>

Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalousta, (2012). Noudettu 2019-10-28 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120980>

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista. Noudettu 2019-10-22 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110922#L4>.

Leino, H. (2007). Yleinen ongelma, yksi tapaus. Teoksessa Laine, M., Bamberg, M. & Jokinen, P. (Toim.) (2007). *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press. s. 214-227.

Lith, P. (2018). Palveluasumisessa miljardien markkinat. Noudettu 2019-10-10 osoitteesta <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2018/palveluasumisessa-miljardien-markkinat/?listing=simple>

Loikkanen, H. A. & Nivalainen, H. (2010). Suomen kuntatalouden kehitys: Miten tähän on tultu? Noudettu 2020-01-02 osoitteesta <https://kuntientakauskeskus.fi/wp-content/uploads/2019/06/2010-suomen-kuntatalouden-kehitys-miten-tahan-on-tultu.pdf>

Luvat ja valvonta–hanke: Palvelukerroksen keskeiset käsitteet (2017). Versio 0.8. Työ- ja elinkeinoministeriö. Noudettu 2019-12-25 Osoitteesta https://tem.fi/documents/1410877/7147282/Luvat_ja_valvonta_sanasto_v08/c087061f-e6f9-47ba-980a-3a87ec95afab/Luvat_ja_valvonta_sanasto_v08.pdf

Mayston, D. (1993). *Principals, Agents and the Economics of Accountability in the New Public Sector*. Accounting, Auditing & Accountability Journal. Vol 6, NO 3, 1993, s. 68-96.

Niiranen, V. (2013). Sosiaali- ja terveystalouden ohjausympäristöt ja ohjausmekanismit. Julkaisussa Seija Ollila & Harri Raisio (toim.) Hyvinvointipalvelut muuttuvassa toimintaympäristössä. Vaasan yliopisto 2013. 207–215. http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-444-5.pdf.

Niiranen, V., Puustinen, A., Zitting, J. & Kinnunen, J. (2013). Sosiaali- ja terveystalouden ohjaus ja rakennemuutoksissa. Noudettu 2019-10-27 osoitteesta http://www.uef.fi/arkisto/www.uef.fi-Uutisarkisto09-14/doc/http_/www2.uef.fi/documents/10437/118841/130308+ARTTU+sote.pdf

Nykänen, E., Kovanen, M., Liukko, E., Bolmqvist, Krohn, M., Ahola, S., Nurmi-Koikkalainen, P. & Jonsson, P. M. (2017). Vaikuttava valvonta osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Noudettu 2019-12-25 osoitteesta https://tietokayttoon.fi/documents/10616/3866814/29_vaikuttava-valvonta-osana-sosiaali-ja-terveydenhuollon-uudistusta.pdf/ffe32373-6827-4ce2-a22a-60469ffff2c9?version=1.0

Oulasvirta, L., Ohtonen, J. & Stenvall, J. (2002). Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2002:19

Ovaskainen, T. (2019). Yksityiset hoivapalvelut korostuvat Avin valvontatilastoissa – Nyt alkavat tarkistukset 21 kunnassa. Noudettu 2020-02-23 osoitteesta <https://www.uusisuomi.fi/uutiset/yksityiset-hoivapalvelut-korostuvat-avin->

valvontatilastoissa-nyt-alkavat-tarkistukset-21-kunnassa/8a8d64e8-ad92-34cc-9049-39c348347be9

Paulavaara, P. (2020). Huoneisiinsa lukittuja vanhuksia, sekavaa lääkitystä ja puutteellista saatto-hoitoa: Valvira määräsi Attendon korjaamaan puutteet kaikissa vanhus-ten-huollon yksiköissä. Noudettu 2020-02-23 osoitteesta <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000006404660.html>

Peltola, T. (2007). Empirian ja teorian vuoropuhelu. Teoksessa Laine, M., Bamberg, M. & Jokinen, P. (Toim.) (2007). *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press. s. 111-129.

Petersen, O. H., Hjelmar, U. & Vrangbæk, K. (2018). *Is contracting out of public services still the Great Panacea? A systematic review of studies on economic and quality effects from 2000 to 2014*. Social policy and administration. Vol. 52, No.1, January 2018. S. 130-157.

Perustuslaki. Noudettu 2019-12-03 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>

Pirttilä J. & Taimio, H. (2011). Julkisen ja yksityisen tuotannon edullisuus ikäihmisten palveluasumisessa: teoreettista taustaa ja kustannusten vertailua. Teoksessa Sinervo, T. & Taimio, H. (Toim.) (2011). *Ikäihmisten asumispalveluiden järjestäminen. Yksityisen ja kunnallisen tuotannon vertailua sekä kokemuksia kilpailuttamisesta*. Noudettu 2019-09-30 osoitteesta <https://thl.fi/documents/10531/95613/Raportti%202011%209.pdf>

Potilas- ja asiakasturvallisuusstrategia 2017–2021. Valtioneuvoston periaatepäätös. Noudettu 2020-02-17 osoitteesta http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80352/09_2017_Potilas-%20ja%20asiakasturvallisuusstrategia%202017-2021_suomi.pdf

Päivärinta, E. & Haverinen, R. (2002). *Ikäihmisten palvelu- ja hoitosuunnitelma. Opat työntekijöille ja palveluista vastaaville*. Helsinki: Stakes.

Sinervo, T. & Taimio, H. (Toim.) (2011). *Ikäihmisten asumispalveluiden järjestäminen. Yksityisen ja kunnallisen tuotannon vertailua sekä kokemuksia kilpailuttamisesta* <https://thl.fi/documents/10531/95613/Raportti%202011%209.pdf>

Sintonen, H. & Pekurinen, M. (2006). *Terveystaloustiede*. Helsinki: WSOY Oppimateriaalit Oy.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä ja vastuut (2020). Noudettu 2020-02-28 osoitteesta <https://stm.fi/sotepalvelut/jarjestelma-vastuut>

Sosiaali- ja terveyslautakunta 24.10.2019 § 102. Vuoden 2020 talousarvioesitykseen sisältyvien virkojen perustaminen sosiaali- ja terveyspalveluiden toimialalle. Noudettu

2019-12-07 osoitteesta http://ktweb.kerava.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktweb-scr/pk_tek.htm

Sosiaali- ja terveyslautakunta 23.01.2020 9 §. (2020). Ikäihmisten palveluiden hankinta 1.3.2020 alkaen. Noudettu 2020-02-02 osoitteesta http://ktweb.kerava.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_asil.htm?+elin=SOSLA&pvm=23%2e1%2e2020%2017%3a30

Sosiaali- ja terveyslautakunta 20.11.2019 § 111. (2019). Vastaus valtuustoaloitteeseen koskien Keravan kaupungin sosiaalipalveluiden valvonnan tehostamista. Noudettu 2019-12-03 osoitteesta. http://ktweb.kerava.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktweb-scr/pk_tek.htm

Sosiaali- ja terveysministeriö (2017). Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi 2017-2019. Noudettu 2019-12-23 osoitteesta https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80132/06_2017_Laatusuositusjulkaisu_fi_kansilla.pdf

Sosiaalihuollon valvonta (2019). Noudettu 2019-12-03 osoitteesta <https://thl.fi/fi/web/vammaispalvelujen-kasikirja/johtaminen-valvonta-ja-tilastot/vammaisalan-viranomaiset-ja-valvonta/sosiaalihuollon-valvonta>

Sosiaalihuollon valvonnan periaatteet ja toteutus. Vanhusten ympärivuorokautinen hoiva ja palvelut (2008). Etelä-Suomen-, Itä-Suomen-, Lapin-, Länsi-Suomen- ja Oulun lääninhallitus. Noudettu 2020-02-02 osoitteesta <https://docplayer.fi/1069659-Sosiaalihuollon-valvonnan-periaatteet-ja-toteutus.html>

Sosiaalihuoltolain mukaisten asumispalvelujen maksut (2017). Noudettu 2019-12-07 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/sosiaali-ja-terveysasiat/sosiaali-ja-terveydenhuollon-asiakasmaksut/sosiaalihuoltolain-mukaisten-asumispalvelujen-maksut>

Sosiaalihuoltolaki (2014). Noudettu 2019-12-25 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141301>

Soten rahapuu (2017). Noudettu 2019-10-10 osoitteesta <http://sotenrahapuu.fi>

Stakes, (2008). Sopimusohjauksen kehittämistyöryhmä: Suositus sopimusohjauksen toteuttamiseksi. Noudettu 2020-01-03 osoitteesta <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/76547/T11-2008-VERKKO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

STM 2019. Miten varmistamme laadukkaat vanhusten palvelut. Noudettu 2019-10-10 osoitteesta <https://stm.fi/documents/1271139/12039326/25+toimenpidettä+vanhusten+asumispalvelujen+parantamiseksi+korjattu1/95b5ed55-5dee-42ee-d70d-53521fc45e91/25+toimenpidettä+vanhusten+asumispalvelujen+parantamiseksi+korjattu1.pdf>

Suojanen, U. (1992). *Toimintatutkimus koulutuksen ja ammatillisen kehittymisen välineenä*. Loimaa: Loimaan kirjapaino Oy.

Struyven L. & Sterus, G. (2005). *Design and redesign of a quasi-market for the reintegration of jobseekers: empirical evidence from Australia and the Netherlands*. Journal of European Social Policy 0958-9287; Vol 15(3). S. 211-229.

Syrjä, V. (2011). Kilpailuttaminen ja sopimukset tilaajan ja tuottajan näkökulmasta. Teoksessa Sinervo, T. & Taimio, H. (Toim.) (2011). *Ikäihmisten asumispalveluiden järjestäminen. Yksityisen ja kunnallisen tuotannon vertailua sekä kokemuksia kilpailuttamisesta* <https://thl.fi/documents/10531/95613/Raportti%202011%209.pdf>

Tieteen termipankki, (2019). Noudettu 2019-12-25 osoitteesta http://tieteentermipankki.fi/wiki/Nimitys:hierarkkinen_käsitesuhde

Tieteen termipankki (2019A). Noudettu 2019-12-25 osoitteesta <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Terminologiaoppi:koostumussuhde>

Tieteen termipankki (2019B). Noudettu 2019-12-25 osoitteesta https://tieteentermipankki.fi/wiki/Nimitys:looginen_alakäsite

Tilinpäätös (2017). Keravan kaupunki. Noudettu 2019-12-03 osoitteesta <https://www.kerava.fi/palvelut/Documents/Päätöksenteko%20ja%20hallinto/Tilinpäätöskirja%202017.pdf>

TSK (2019). Valvonta. Sanastokeskus TSK, TEPA. Noudettu 2019-12-25 osoitteesta <http://www.tsk.fi/tepa/fi/haku/valvonta>

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi: Helsinki.

Tuomala M. (2009). *Julkistalous*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Valkama, P. (2004). *Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla*. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.

Valvira (2014). Määräys 1/2014 - *Yksityisten sosiaalipalvelujen ja julkisten vanhuspalvelujen omaavaltontasuunnitelman sisältöä, laatimista ja seuranta koskeva määräys*.

Valvira (2018). *Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2016–2019. Päivitys vuodelle 2019*. Noudettu 2019-10-10 osoitteesta https://www.valvira.fi/documents/14444/1006217/Sote_valvontaohjelma_paivitys_2019.pdf/89634c90-7e3d-6835-8ba9-d60fadaed53f

Van Slyke, D. M. (2006). *Agents or Stewards: Using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship*. Journal of public administration research and theory. Volume 17, Issue 2, April 2007. s. 157-187.

Virtanen, P. & Stenvall, J. (2010). *Julkinen johtaminen*. Tallinna: Tallinna Raamatutruki-koda.

Warner, M. & Hebdon, R. (2001). *Logal goverments restructuring: Privatization and its alternatives*. Journal of policy analysis and management. Vol. 20, Iss. 2. S. 315-336.

Williamson, O. E. (1981). *The economics of organization: The transaction cost approach*. American journal of sociology. Vol.87, No 3. S.

Wilskman, K. & Lähteenmäki, M. (2010). *Informaatio-ohjaus ja THL*. Yhteiskuntapoli-tiikka 75 (2010):4. s.400-410.

Wollmann, H. (2018). *Public and personal social services in European countries from pub-lic/municipal to private—and back to municipal and “third sector” provision*. International public management journal. Volume 21, Issue 3. S. 413-431.